

국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안 연구

A Study on the Evaluation System for Improving the
Effectiveness of the National Territorial Plans of Korea

권영섭 외



국토연구원
KRIHS

국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안 연구

A Study on the Evaluation System for Improving the
Effectiveness of the National Territorial Plans of Korea

권영섭 외



국토연구원
KRIHS

국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안 연구

A Study on the Evaluation System for Improving the Effectiveness
of the National Territorial Plans of Korea

권영섭, 김선희, 손은영, 배준구, 이주일, 이동우

■ 연구진

권영섭 선임연구위원(연구책임)
김선희 선임연구위원
손은영 인턴

■ 외부연구진

배준구 교수(경성대)
이주일 박사(서울연구원)
이동우 박사(한일국토정책비교연구소)

■ 연구심의위원

김용웅 원장(전 충남발전연구원)
이상준 본부장(국토계획·지역연구본부)
변필성 센터장(국토계획평가센터)
박세훈 연구위원(도시연구본부)
민성희 책임연구원(국토계획평가센터)



발 간 사

PREFACE

국토계획 평가제도는 2012년부터 국토계획의 실효성 제고를 위해 제도화되어 시행해 오고 있다. 현행 국토계획평가는 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가하는 제도이다. 그러나 평가의 범위, 기준, 대상, 절차, 시스템 등 여러 가지 요인으로 전문가들에게 조차 실효성이 낮다는 비판을 받고 있다. 이런 상황에서 제5차 국토종합계획을 수립하게 될 경우 국토계획 평가제도로 인하여 국토종합계획 조차 실효성이 더 낮아질 수 있다는 문제에 부딪힐 수 있다.

이에 본 연구에서는 제5차 국토종합계획 수립에 선행하여 국토종합계획을 포함한 국토계획이 실효성을 가질 수 있도록 평가제도 발전방안을 모색하고자 하였다. 연구결과 현행 국토계획 평가제도는 사전평가에 불과하여 모니터링(실적평가), 성과평가로 확장하여 추진하여야 실효성이 제고될 수 있을 것으로 나타났다. 그 근거는 주로 전문가들의 의견과 일본, 독일, 프랑스 등 주요 선진국 사례를 통해 확인되었다.

국토기본법 내에는 현행 국토계획 평가제도 외에 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 평가제도, 국토종합계획 재검토 및 정비제도 등이 있는데 이들은 상호연계 없이 운영되고 있다. 국토계획의 실효성 확보는 각각 제도들의 문제점이 해소되고, 국토계획에 대한 이행 평가가 제대로 추진되며 평가제도들이 상호 연계가 가능하도록 체계화·시스템화 되어야 가능하다.

따라서 본 연구에서는 국토관리의 지속가능성 평가제도 활용도 제고방안, 실천계획 수립 및 평가제도 개선방안, 국토종합계획 재검토 및 정비 제도 개선방안, 현행 국토계획평가 제도를 모니터링, 성과평가까지 확대하는 개선 방안을 제안하였다. 그리고 이

평가제도들 간 연계 및 시스템 재구축을 통해 실효성을 제고할 것을 제안하였다.

이런 제안 내용들은 각각 국토기본법을 개정하거나 (가칭) 국토계획평가법을 신설하여야 가능하다. 따라서 국토기본법 정비방안에서는 국토기본법 조항의 문제점과 개선할 조항을 제안하였다. 특히 평가제도를 확대 개편하고 법조항을 신설할 것을 제시하였다. (가칭) 국토계획평가법 제정방안은 국토기본법에서 독립된 평가법을 제정하는 것이다. (가칭) 국토계획평가법이 제정된다면 전문적인 국토계획 평가업무 추진을 통해 지속가능한 국토관리가 가능하리라고 본다.

본 연구는 국토기본법 내 국토계획 평가 관련 제도 현황과 운영상의 문제점을 분석하고 국토계획 평가가 국토계획의 실효성을 높이는데 기여할 수 있는 법·제도 개선방안을 모색하는 연구이다. 아무쪼록 이번 연구가 국토계획의 실효성을 제고하고 국토계획 평가제도를 개선하며, 국토계획이 실효성을 가지는 계기가 되기를 바란다. 본 연구가 향후 국토계획 전문가들은 물론 다양한 이해 관계자들 간에 폭 넓은 공감대가 형성되어 국토계획 평가제도 및 미래 국토 발전에 기여하는 계기가 되기를 기대한다.

끝으로 본 연구를 수행하는데 노력을 아끼지 않은 권영섭 선임연구위원, 김선희 선임연구위원, 손은영 인턴의 노고를 치하하며 외부연구진으로 참여해 주신 배준구 교수님, 이주일 박사님, 이동우 박사님께도 깊이 감사드린다. 또한 설문조사에 응해주신 전문가 여러분, 유용한 연구보고서가 되도록 국토계획 평가에 대한 고견을 주신 자문위원과 심의위원 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드린다.

2016년 10월

국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

- 1 국토계획평가 제도는 국토계획의 실효성 제고를 위하여 도입하였으나 목적 달성도가 낮고(46%), 명칭, 중복성·부정합성·객관성·실효성 문제로 개선이 필요한 실정
- 2 실천계획 수립 및 평가제도와 국토종합계획의 재검토 및 정비제도도 전문가들에게 조차 인지도가 각각 40%, 50% 수준이며 각 제도의 문제점도 많은 것으로 밝혀짐
- 3 더욱이 국토기본법 내에 있는 이들 평가제도간 상호 연계성 부족은 국토계획 실효성 저하의 중요한 원인중 하나 인 바 이런 문제들에 대한 법·제도적 해결방안 모색

본 연구보고서의 정책제안

- 1 국토관리의 지속가능성 평가제도 활용도 제고: 지속가능성 측정·평가 자율조향을 의무조향 화하고 상시 측정을 위한 (가칭) 국토관리의 지속가능성 측정·평가 센터 구축
- 2 실천계획 수립 및 평가제도 개선: 추진실적 평가시스템 도입, 각 부처 시책 진행상황 모니터링(각 부처 정책평가지표), 전략목표 진행상황 모니터링(대표지표) 등 추진
- 3 국토종합계획 재검토 및 정비제도 개선: 실천계획 추진실적을 종합하여 국토종합계획에 대한 성과평가 정례화, 평가결과 주요 과제 도출 및 정책 반영 방향 마련
- 4 국토계획평가제도 개선: 명칭, 평가의 체계·내용·대상·기준·절차를 개선하고 평가지표의 정량적·과학적 정보시스템 구축을 통해 운영 효율화, 사전평가제도에서 모니터링(실적평가), 성과평가까지 확대 개편
- 5 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도간 연계 및 평가 시스템 재구축: 국토기본법 내 국토계획평가제도를 개선하거나 (가칭) 국토계획평가법을 신설하여 시스템 재구축

요 약

SUMMARY

1. 연구의 배경 및 목적

- 국토계획평가제도(국토기본법 제 19조의 2,3)는 다양한 이유로 관련 전문가들에 의해 실효성이 낮다고 지적받아 왔음
 - 첫째, 정합성평가라는 사전평가에만 안주하여 모니터링 등의 과정측면을 소홀히 해왔다는 지적임
 - 둘째, 국토기본법에 있는 다른 평가제도인 국토관리의 지속가능성평가, 실천계획 수립 및 평가, 국토종합계획의 정비 등과도 무관하게 추진됨
 - 셋째, 국토기본법 내에 존재하는 이러한 평가제도들이 자체의 문제 뿐 아니라 제도 간 연계 또는 체계화 되어 있지 않고 각각 별개로 운영되어 국토계획의 실효성을 저해함
- 국토계획의 실효성 확보는 국토계획에 대한 이행평가가 제대로 추진되고 평가제도가 상호 연계가 가능하도록 하고 체계화 및 시스템화 하는 것이 중요함
 - 사전평가단계에 머물고 있는 현행 국토계획평가 제도를 중간, 사후 평가까지 확장된 개념으로 제도를 정비하여 운영하여야 가능함
- 본 연구는 국토기본법 내 국토계획 평가 관련제도 현황과 운영상의 문제점을 분석하고 국토계획 평가가 국토계획의 실효성을 높이는데 기여할 수 있는 법·제도 개선 방안을 모색하는 것을 목적으로 함
 - 국토기본법 내 국토계획 평가 관련 각종 제도 현황과 운영실태 및 문제점, 선진국 사례 분석 등을 통하여 국토정책추진시스템과 국토계획 평가시스템 재구축을 제안하고 법·제도개선 방안을 제시하고자 함

2. 국토계획 평가 관련 제도와 운영상의 문제점

1) 국토관리의 지속가능성 평가제도

□ 국토관리의 지속가능성을 측정·평가하는 제도이나 실효성이 거의 없는데 그 이유는

- 첫째, 국토관리의 지속가능성 평가제도는 자율(임의)조항이어서 측정·평가가 잘 이루어지지 않는 등 평가가 의무가 아니라는 점
- 둘째, 지표의 현실성이 낮고 이에 따라 국토계획과 정책에 반영도 미흡하여 활용도가 낮다는 점
- 셋째, 국토관리의 지속가능성 지표의 조사·측적·활용이 미흡하다는 점
- 넷째, 중앙정부차원에서도 국토관리의 지속가능성 측정·평가가 잘 이루어지지 않는 등 추진 주체들의 의지가 부족하다는 점
- 다섯째, 국토관리의 지속가능성 측정·평가와 현행 국토계획평가제도가 연계되지 않는다는 점 등임

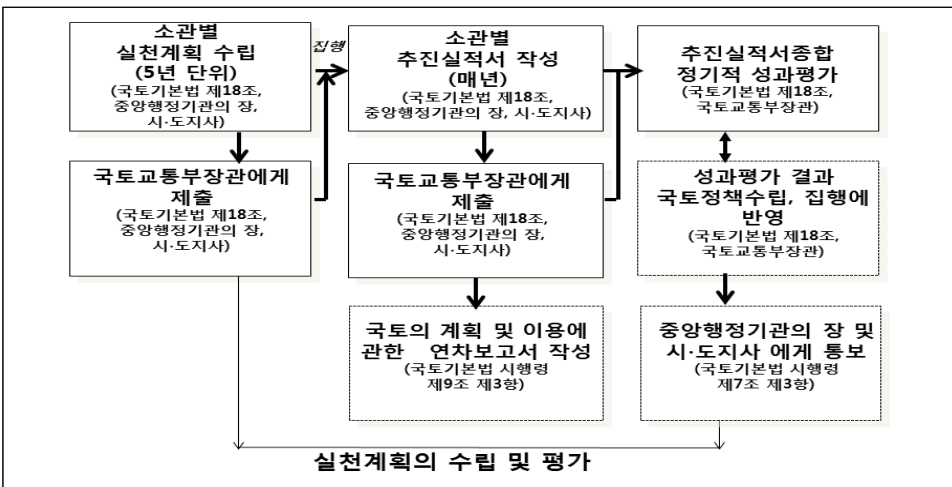
표 1 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준 관련 법조항

구분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
임무	국토관리의 지속가능성 측정·평가지표 및 기준 설정	평가 지표 및 기준공고 (변경, 설정포함)	별도의 지표 및 기준 설정	(국토계획 및 정책 수립시) 설정·공고한 지표 및 기준 고려	국토관리의 지속가능성 측정·평가
주체	국토교통부장관	국토교통부장관	지방자치단체장	관계 행정기관의 장	국토교통부장관 지방자치단체장
구속력	의무조항	의무조항	자율조항	의무조항	자율조항
협조	관계 중앙행정기관의 장과 협의		설정시 관계 행정기관의 장과 협의 후 지방도시계획위원회 심의, 국토교통부장관보고	-	-
관련법 조항	국토기본법 제5조의2, ①항		국토기본법 제5조의2, ②항 ③항	국토기본법 제5조의2, ④항	국토기본법 제5조의2, ⑤항

2) 실천계획의 수립 및 평가 제도

- 실천계획 평가는 국토교통부내 사업 집행률 점검이 이루어지는 수준에 그침
 - 국토교통부 이외의 사업은 추진현황 파악이 미흡하며, 정기적 성과평가는 이루어지지 않고 국토종합계획 재검토에의 반영도 미흡함
- 실천계획의 평가가 부진한 원인들은 다음과 같음
 - 첫째, 부서 내 자율적 관리로 인한 존재인식 미흡과 추진주체의 의지가 부족함
 - 둘째, 관련 중앙부처 및 지자체와의 협업이 미흡함
 - 셋째, 평가지표 설정은 물론 평가가 잘 이루어지지 않고, 평가결과에 따른 인센티브가 없음
 - 넷째, 자료의 축적(data base, data bank) 및 활용과 관리의 미흡 등임
- 이로 인해 국토종합계획의 정기적 성과 평가가 어려운 문제가 발생함
 - 실천계획 평가가 집행률 점검 수준이며, 문제점이나 당초 계획목표 달성도 또는 효과 등에 대한 모니터링 등이 거의 이루어지지 않고 있음
 - 이 결과 국토계획 전문가들조차 실천계획 수립 및 평가제도에 대해서 인지하고 있는 사람은 40%수준에 불과한 것으로 나타났음

그림 1 실천계획의 수립 및 평가과정



3) 국토종합계획의 재검토 및 정비 제도

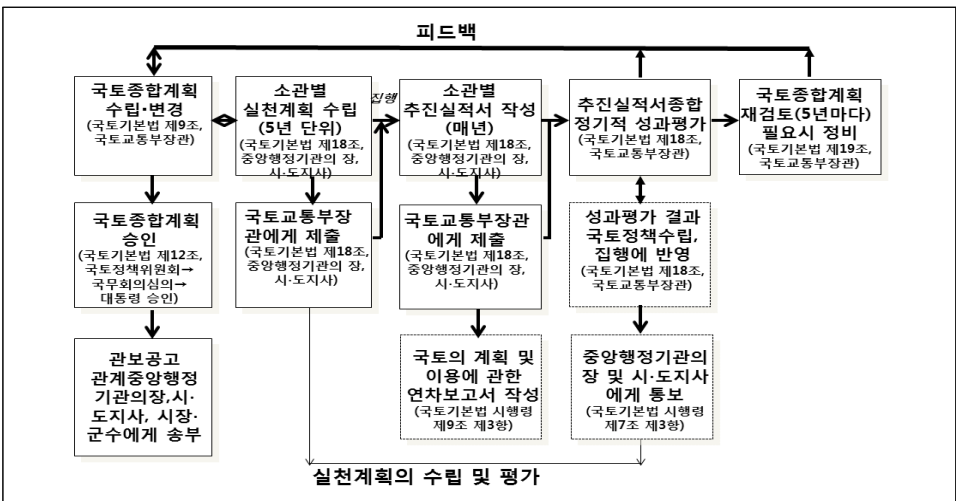
□ 국토종합계획의 재검토 및 정비 제도에 대한 인지도가 낮음

- 현행 국토계획평가 제도를 잘 알고 있는(92%) 전문가들을 대상으로 조사하였으나 국토종합계획의 재검토 및 정비 제도에 대해 약 50%는 잘 모르거나 들어본 적 있는 정도임
- 제4차 국토종합계획 재검토 결과 이후 지자체들은 국토종합계획의 재검토 결과가 문제점을 도출하여 발전방향을 제시하는 평가가 이루어졌는지에 대해서 회의적이라는 의견을 제시함
- 지자체들은 국토계획 평가제도가 국가적이며 선진화된, 미래지향적 평가가 되기를 기대하고 있음

□ 국토종합계획 정비의 요건이 “필요하면”으로 규정된 자율조항임

- 이에 따라 수행되지 않거나 평가의 필요성 인지 미흡 등 추진의지 부족으로 인해 재검토가 정례적으로 이루어지지 못하고 있음
- 또한 정례적 재검토가 이루어지지 않는 이유는 실천계획의 추진실적서가 충실히 작성되지 못했기 때문임

그림 2 국토종합계획과 실천계획의 수립 및 실적 평가와 재검토 과정



4) 국토계획평가제도

□ 낮은 목적 달성도

- 국토계획평가제도(국토기본법 제19조의 2, 3)가 제도 도입 목적 달성도가 낮은 의견이 46%를 차지하고, 높다는 의견은 15%에 불과함
- 목적달성도가 낮은 이유는 평가가 구속력이 없고 권고적 성격의 제도일 뿐만 아니라 모니터링 부재, 목적의 취약성 등 때문으로 나타남

□ 국토계획평가 절차상의 임무에 비추어 명칭이 부적합

- 국토계획평가제도는 국토계획의 실효성을 높이기 위한 장치로 도입되었으나 계획간 정합성과 지속가능한 국토관리 이념에만 초점을 둠
- 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지에 대한 부합성 심사, 즉 사전심사만을 국토계획평가라고 정의하는 것은 부적합하다는 의견임

□ 평가대상의 중복성·부적합성

- 국토계획평가(국토교통부)와 전략환경영향평가(환경부)의 평가계획대상이 중복되고 있어 부처 간 갈등과 계획수립권자의 부담을 야기함
- 국토계획평가 대상은 중장기적·지침적 성격의 계획에만 한정하고 있는데 사업적 성격의 개발계획도 평가대상에 포함되어 있음

□ 평가기준의 중복성

- 국토계획평가제도는 효율성, 형평성 그리고 친환경성을 평가하고 전략환경영향평가제도는 환경성을 평가하여 환경성이 중복된다는 지적이 있음

□ 계획 기간·주기의 부정합성 및 계획지표와 지침의 낮은 실효성

- 국토종합계획은 20년 단위의 계획이지만, 근래 정부가 바뀔 때마다 수정, 재수정계획이 이루어지고 목표연도는 고정(2020년)하고 있어 국토계획평가 대상계획과 시기적 정합성 문제가 발생함
- 지자체들은 2011~2030을 계획기간으로 20년 계획을 수립하고 있어 현실적으로 국토종합계획(2000~2020)이 지침적 성격을 유지하기 어려움

□ 국토계획평가의 객관성 확보 미흡

- 국토계획평가 대상계획은 성격상 추상성이 높은 계획으로 주로 정성적 평가방법에 의존하고 있어 객관성 확보가 미흡하다는 비판이 제기됨
- 반면, 전략환경영향평가는 정량적 평가방법을 사용하기 때문에 국토계획평가가 객관적이지 못하다는 지적을 받고 있음

□ 평가절차 및 평가결과 환류·정보공개가 미흡하여 평가에 대한 관심도가 낮음

- 국토계획평가제도는 평가결과를 계획 확정 전에 반영할 수 있는 환류절차가 미흡함
- 전략환경영향평가 및 환경영향평가는 협의결과를 수립중인 계획에 반영할 수 있는 환류절차가 상대적으로 공고함
- 국토계획평가 결과가 공개되고 이를 계획 확정 전에 반영할 수 있는 환류절차가 미흡하여 평가에 대한 관심도를 낮추고 평가를 유명무실하게 하는 원인으로 작용하여 개선이 필요함

표 2 현행 국토계획평가제도 시행상의 문제점

구분	현황	문제점
정의	국토기본법제19조의2 중장기적·지침적....	평가라기 보다는 검토의견·심의 용어 부적합
평가체계	사전평가	중간·사후평가 소홀
평가내용	자체평가와 사전 검토의견 제시	정성적 평가 위주, 신뢰, 실효성 저하
평가대상	중장기·지침계획 28개	사업계획 포함(성격 상이), 대상중복
평가기준	지역경쟁력, ...국토종합계획과의 정합성, 효율성, 형평성, 친환경성 등	전략환경영향평가와 환경성 평가 중복
계획기간	시기적 부정합, 계획기간 불일치	상위계획 내용 반영 곤란
평가 실효성	국토종합계획지표와 지침 제시 미흡	계획지표· 지침의 효력 및 실효성 상실
평가 이해도	국토계획 평가제도는 2012년부터 추진	낮은 인지도, 인식 미흡
평가방법	정성적	객관성 확보 미흡
평가절차	통보	평가결과 환류, 공개, 후속조치 미흡

3. 국토계획 평가제도 개선 및 실효성 제고방안

1) 국토계획의 실효성 영향요인과 평가제도 개선방향

□ 법, 제도, 추진의지, 투입, 과정, 성과 등 다양한 요인이 국토계획의 실효성에 영향을 미침

- 법·시행령·지침 측면에서 법에는 있으나 시행령에는 후속조치가 없는 선언조항, “...할 수 있다”의 자율조항으로 인하여 실효성이 낮다고 지적됨
- 계획의 실효성을 높이는 유일한 해결방안은 예산확보라는 지적처럼 자원 및 예산 미확보는 계획의 추진력을 저해하는 요인으로 작용함
- 평가 미흡 및 미공개와 더불어 홍보 미흡 등은 관련담당자들의 추진동력 저하를 가져옴
- 전문가들은 국토계획 추진 담당부처의 각 부처 조정기능과 추진의지가 있어야 하나 기능과 의지 미흡으로 실효성이 없다고 판단하고 있음
- 투입측면에서는 경제사회적 영역에서의 빠른 변화, 계획수립권자의 정책과 이념변화, 장기계획의 태생적 성격 등이 실효성에 영향을 미침
- 과정측면에서 보면 제도적·조직적 추진체계 미비, 모니터링 미흡 등이 영향을 미쳐 대외신뢰도가 낮은 것으로 파악됨

표 3 국토기본법에 정책추진 시스템으로 본 실효성 영향요인과 문제점		
구분	현황	문제점
법	법·시행령·지침 규정 자율조항	법·시행령·지침 미흡 구속력 없음
제도	자원, 예산	자원·예산 미확보
	홍보·평가결과 미공개	추진동력 저하
추진 의지	각 부처 조정기능과 추진의지	추진부처의 각 부처 조정기능과 추진의지 미흡
	관련 부처 간 협업과 집행시스템	관련 부처 간 협업과 집행시스템 취약
투입	경제사회적 환경의 빠른 변화	계획과 환경 불일치로 유도·지침 역할 불가
	계획수립권자의 정책과 이념 변화	잡은 계획 변경 (계획 장기, 정권 단기)
	장기계획의 태생적 성격	분명한 목표설정이 없음
과정	제도적·조직적 추진체계, 집행점검 미흡	제도적·조직적 추진체계미비, 모니터링, 대외신뢰도 미흡
성과	자율조항	성과 미 측정 자체평가→객관성미흡→홍보미흡→추진동력 저하

- 성과부문에서는 자체평가로 인하여 객관성 확보가 미흡하고 홍보하기 어려우며, 이에 따라 담당자들의 추진동력도 저하된다고 지적함

□ 평가제도만으로 국토계획의 실효성이 100% 달성되기는 어려우나 현행 국토계획평가 제도를 개선함으로써 국토계획의 실효성을 높일 수 있음

- 현행 국토계획평가 제도를 개선할 경우 국토계획의 실효성을 높일 수 있을 것이라고 전문가들의 75%가 긍정적으로 응답함
- 국토(종합)계획의 평가제도를 계획안평가(사전평가), 모니터링(추진실적평가), 성과평가(사후평가)로 구분할 때 전문가들은 사전평가는 40%, 모니터링 30%, 성과평가는 30% 정도의 중요성을 차지한다고 판단함
- 평가제도로 인한 실효성 100%중 현재는 40%정도이고 이를 개선할 경우 국토계획의 실효성은 높아질 것이므로 제도개선 필요성은 매우 높음

□ 국토계획 평가제도 개선 방향

- 평가지표 등을 충실하게 하고 평가시스템을 정비하며 평가결과를 계획 및 집행과정 등에 피드백 시키는 장치를 구축할 필요가 있음
- 국토기본법 내 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 수립 및 평가제도, 국토종합계획의 정비 및 재검토 제도, 국토계획평가제도가 시스템적으로 연계된 “(가칭) 통합 국토계획 평가제도”로 개선할 필요가 있음

2) 국토관리의 지속가능성 평가제도 활용도 제고 방안

□ 국토관리의 지속가능성 측정·평가의 자율조항을 의무조항 화하여 지표 측정·평가를 상시적으로 추진할 필요가 있음

- 여기서 설정된 지표는 대표성, 상호독립성, 속보성(자료의 입수생산 용이·신속), 신뢰성, 수용성을 갖출 필요가 있음

□ 지표·측정결과를 실시간 제공하는 (가칭) 국토관리의 지속가능성 측정·평가 센터를 구축하여 모니터링을 추진하고 향후 예측에도 활용함

- 독일의 공간정보시스템과 정보은행(DUVA), 프랑스 DATAR의 국토조사·진

단 정보수집, 일본 국토 모니터링 제도를 벤치마킹하여 구축이 필요함

- 이러한 지표를 통한 정보수집·측정·분석·평가를 상시화 할 수 있도록 실시간 정보제공 센터를 구축한다면 국토관리의 지속가능성지표를 측정하고 예측하여 향후 국토예측 보고서에도 활용이 가능함
- 현실성 미흡으로 활용이 미흡한 지표를 개선하여 측정·평가하고 정확하며 객관성 있는 정보를 제공할 수 있다면 국민신뢰도 제고도 가능함

□ 국토관리의 지속가능성지표가 국토종합계획 수립에 반영되게 하고 국토계획 평가에도 활용될 수 있도록 추진이 필요함

- 각 제도 간 연계 되도록 법안에서 명시하는 것이 필요함
- 국토계획을 수립할 때 설정된 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준을 의무적으로 고려할 필요가 있음
- 국토관리의 지속가능성 측정과 평가결과 또한 국토정책 수립 및 집행에 반영을 의무화할 필요가 있음

3) 실천계획 수립 및 평가제도 개선 방안

□ 추진실적평가 시스템의 조속한 도입이 필요함

- 실천계획이 수립되고 추진실적서가 평가되지 못하면 국토종합계획의 정기적인 성과평가가 어려움
- 지역발전5개년계획의 경우 지역발전사업 추진실적이 매년 평가되고 있기 때문에 이러한 평가방식을 접목 가능함
- 국토종합계획의 실천계획에 대해 추진실적서 작성, 추진실적 평가 등 성과관리가 필요함

□ 실천계획 평가는 일본의 국토형성계획(전국계획) 각 부처시책 진행상황모니터링과 같은 수준으로 추진을 검토할 필요가 있음

- 일본은 국토형성계획(전국계획) 모니터링에서 전략목표 진행상황 모니터링(대표지표활용), 국민의식 모니터링(설문조사), 각 부처 시책의 진행상황 모니터

링(각 부처 정책평가지표 활용)을 수행하고 있음

- 일본과 같은 평가시스템을 도입하는 경우 국토형성계획(광역지방계획) 평가와 같이 지자체는 자체적으로 평가를 시행하게 되는 효과가 있음
- 우리나라의 서울수도 도시기본계획의 실현정도 및 집행상황을 점검하고 서울의 전반적 도시변화를 상시적으로 진단할 수 있도록 도시기본계획 모니터링을 매년 실시하도록 하고 있음(서울시 도시계획 조례 참조)

4) 국토종합계획 재검토 및 정비 제도 개선 방안

- 실천계획의 추진실적을 종합하여 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하는 성과평가 정례화와 추진실적 평가를 내실 있게 추진하는 것이 중요함
 - 핵심과제를 설정하여 그 성과를 평가하는 방법 도입이 필요함
 - 국토종합계획에서 국민적 관심이 높은 테마를 선정하여 종합적·중기적 관점에서 상세분석이 필요함
 - 상세분석은 계획의 진척도와 유효성을 조사하는데 모니터링조사, 전문가 대상 의견조사, 경제·사회여건 변화 분석을 포함함
- 국토종합계획 평가결과 주요 과제를 도출하고 정책에 반영할 수 있는 방안 마련이 필요함
 - 평가결과 주요 과제가 도출되고 그 결과 대응 방안이 마련되면 차기 계획수립에 반영 가능하기 때문에 중요함
 - 더욱이 평가결과는 예산요구, 법제도 개선이나 신규 입안 작업에 중요한 정보로도 활용 가능함
 - 지표화가 가능한 부문에 대해서는 계획 수립시 목표와 지표를 설정하고 목표를 달성하기 위한 정책을 개발하여 추진하는 것이 필요함
- 제4차 국토종합계획의 정책평가 및 곧 추진하게 될 제5차 국토종합계획 수립시 정책과제, 세부과제 및 지표를 제시함으로써 계획의 실효성을 제고함
 - 지표설정, 계획수립, 집행점검, 성과평가 등 국토계획 수립과 평가체제를 재구축할 경우 제4차 국토종합계획의 정책평가 추진이 수월해짐

- 이런 평가제도는 제5차 국토종합계획 수립시 정책과 세부과제 및 지표 등을 명확히 제시하는 계기로 작용하여 국토계획의 실효성 제고에 기여함

5) 국토계획평가제도 개선 방안

□ 국토계획평가제도 운영상의 문제점 개선방안

- 현행 국토계획평가 제도의 범위를 확장하여 혼돈을 주는 명칭상의 문제점을 개선할 필요가 있음
- 현행 국토계획 평가의 개념은 사전평가이며, 계획안 정합성 평가인데 이 평가 제도를 사전평가를 포함한 모니터링, 성과평가로 확장함
- 지표변화, 지표 달성도 뿐 아니라 계획에 대해서 정합성 평가, 자체평가, 추진 실적 평가, 추진성과 평가 등 <표 4>와 같이 계획 유형별·단계별 적절한 평가를 추진함

표 4 국토계획 유형별 평가내용(예시)

구분		사전평가	모니터링(실적평가)	성과평가
국토종합계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가	실천계획 추진실적	추진실적서 종합 성과평가 국토종합계획 재검토
도종합계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	도계획 추진실적	도계획 추진성과
도시기본계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	도시기본계획 추진실적	도시기본계획 추진성과
지역계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	지역계획 추진실적	지역계획 추진성과
부문별 계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	부문계획 추진실적	부문계획 추진성과

- 국토계획평가 대상계획별 성격이 상이하므로 계획의 성격 재검토를 통해 국토 계획 평가 대상을 유형화·차별화할 필요가 있음
- 국토계획간 계획시기 일치를 위해서는 20년 장기계획, 5년 연동계획 제도 도입을 통해 정합성을 유도함
- 관계자·전문가 집단의 참여를 통해 평가이해도와 관심도를 높이고 국토관리 지속가능성 지표와 연계하여 실시간 정보를 제공·홍보하며 목표 달성도가 높은 경우 인센티브 제공 등 동기부여가 필요함
- 평가 결과가 반영되었는지 확인이 어려우므로 평가결과 환류를 명시할 필요가 있음

표 5 국토계획평가 제도 개선방안

구분	개선방안	효과	반영
정의	현재 명칭은 광의의 의미, 협의의 의미는 재 정의하고 명칭 개칭	혼란방지 적합한 명칭 부여	명칭 개칭
평가체계	종합·시스템적 평가도입 (사전·중간·사후)	체계화 실효성 제고	의무조항화
평가내용	지표와 정책을 바탕으로 한 정량적 평가	신뢰도제고 실효성 제고	의무조항화
평가대상	각 부처계획 성격정리 및 대상조정	대상 명확 신뢰도 제고	지침수정
평가기준	정책계획: 국토교통부 개발계획: 환경부	평가시스템 재구축으로 차별화	제도개선
계획기간	정합성유도(사례: 국가환경종합계획)	정합성, 지침역할	10년→20년
평가실효성	20년 기간, 5년 연동계획 제안	지침역할	제도개선
평가이해도	관계자·전문가 집단 참여형 방식으로 인지도 제고 실시간정보제공, 홍보 인센티브제도 마련	홍보, 이해, 신뢰 실효성 제고	제도개선
평가절차	검토결과반영	실효성 제고	지침수정
구속력	법적·재정적 구속력 강화	예산과 연계·실질적 구속력	재정상의 조치

□ 현행 국토계획평가 제도 운영 효율화 방안

- 현행 국토계획평가 제도가 국토계획 평가과정과 절차 및 업무량에 비해 인력, 예산 등이 부족한 것도 문제가 되고 있으므로 절차 간소화 및 업무량 경감이 필요함

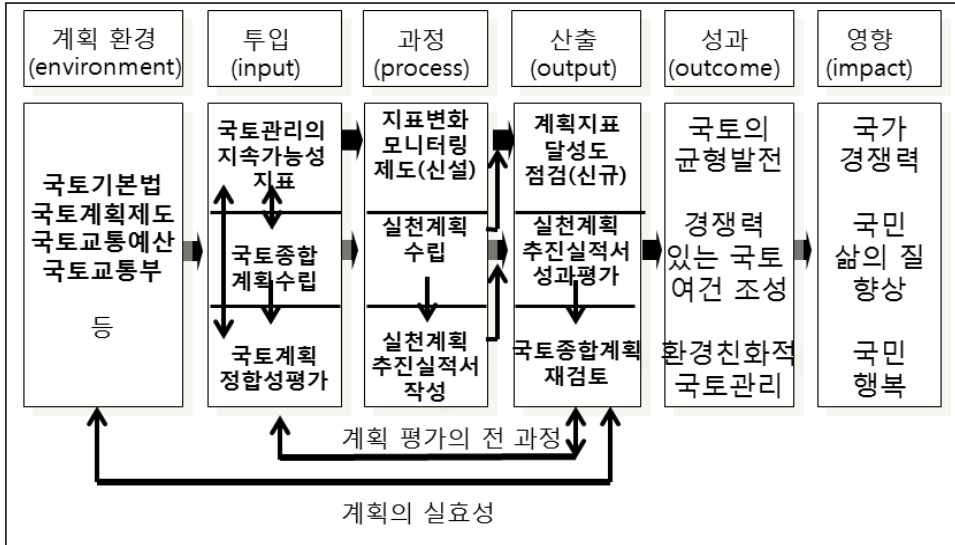
- 정성적 평가방법과 더불어 정량적 평가가 가능하도록 지표와 지침을 제시하고 정량적·과학적 정보시스템 구축을 도모할 필요가 있음
- 장기적으로 예측기법을 활용하여 생산된 정보를 국토계획 수립주체에게 제공하고 계획을 유도·선도하여 상위계획으로서의 역할담당 필요
- ※ 독일 DUVA, 프랑스 DATAR의 정보 시스템 구축과 같이 빅데이터 활용과 정보은행 시스템구축, 실시간 현황정보 제공 및 활용, 상시적 예측 시스템 구축을 통해 국토전망·예측, 계획수립, 국토계획평가 효율화 필요
- 국토연구원내에 KDI 거시경제연구부의 경제전망예측과 같이 국토전망·예측의 상시 조직 및 인력이 필요함

4. 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도간 연계 및 시스템 재구축 방안

1) 국토기본법 내 각종 제도 간 시스템적 연계 방안

- 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 수립 및 평가제도, 국토종합계획 재검토 및 정비제도, 국토계획 평가제도간 시스템적 연계가 필요함
- 국토관리의 지속가능성 지표 설정→국토(종합)계획 수립→사전평가→모니터링→성과평가→피드백 시스템 구축이 그것임
- 정책 및 계획의 실효성 제고를 위해서는 각 단계별 단절상태를 연계하는 것이 중요하며 먼저 국토관리의 지속가능성 지표와 국토(종합)계획 수립 지표 및 모니터링과 성과지표 달성도를 연계하는 것이 중요함
- 국토관리의 지속가능성 지표를 설정하고 이를 바탕으로 계획을 수립하고 정합성을 검토, 지표를 수정한 뒤 지표변화를 관찰하며, 달성도 측정이 필요함
- 국토계획에서는 사전평가로서 지표 타당성을 평가하고, 자체평가하며, 현재 추진중인 정합성을 심사함
- 계획집행 중간단계에서는 지표변화 달성도를 모니터링하고 계획추진실적을 점검하여 실천계획의 성과를 관리함
- 사후에는 목표연도의 지표 달성도, 실천계획의 추진실적을 종합적으로 평가하고 5년마다 국토종합계획 재검토에 활용하는 것이 필요함

그림 3 국토정책시스템에서 제도 개선·신설·연계



2) 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가시스템 재구축 방안

- 국토계획·정책이 시스템적으로 연계·통합되기 위해서는 법, 제도, 추진의지, 투입, 과정, 성과 측면에서 개선이 필요함
 - 법적인 측면에서는 자율조항들은 구속력이 없으므로 의무조항화하여 구속력을 강화하는 방향으로 법률을 개정할 필요가 있음
 - 제도적 측면에서는 자원·예산의 안정적 확보로 계획의 신뢰도·실효성을 제고하고 평가결과를 공개, 홍보하여 추진동력을 제고하는 방향으로 추진함
 - 추진의지 부문에서는 부처조정기능을 확보하고 관련 부처 간 협업 추진과 집행 시스템을 구축하여 정책의 시너지 효과를 도모할 필요가 있음
 - 투입부문에서는 환경변화가 실시간으로 반영되고 현황과 예측을 바탕으로 계획되는 시스템 구축, 상시적 예측을 바탕으로 20년 장기계획(포괄적)하에 5년 연동계획·상세계획(전략계획)을 수립할 필요가 있음
 - 과정은 추진체계 마련, 추진실적 평가·홍보, 인센티브 제공 등으로 지표 달성도 제고, 계획의 집행을 제고, 문제조기발견, 실적제고 등이 필요함

- 성과부문에서는 자율조항의 의무조항 화, 객관적 평가, 홍보, 추진동력 확보로 성과를 제고할 필요가 있음

표 6 **계획 환경 변화와 국정정책추진시스템으로 본 제도개선 방안**

구분	현황		개선방안		효과	반영
법	법·시행령·지침 규정 자율조항	→	법률개선 의무조항화	→	구속력 강화	법률 개정
제도	재원, 예산	→	재원·예산의 안정적 확보	→	계획의 신뢰도·실효성 제고	SOC예산 포괄 운영
	국토계획 (정합성) 평가제도	→	사전정합성평가체제 유지, 중간·사후평가시스템 구축	→	국토계획평가체계의 재구축 (지표설정→계획수립→집행 점검→성과평가)	지침 개정
	홍보·평가결과 미공개	→	홍보, 평가결과 공개	→	추진동력, 성과 제고	법률 개정
추진 의지	추진부처의 각 부처 조정기능과 추진의지	→	부처조정기능확보 및 추진력 강화	→	계획의 신뢰도·실효성 제고	
	관련부처간 협업과 집행시스템	→	관련부처간 협업과 집행시스템 구축	→	정책의 시너지 효과	
투입	경제사회적 환경의 빠른 변화	→	환경변화가 실시간으로 반영되고, 현황과 예측을 바탕으로 계획되는 시스템 구축	→	빅데이터, 지표 실시간 제공으로 예측, 유도·선도	상시화 전망·예측센터 (KDI경제전망센터)
	계획수립권자의 정책과 이념 변화	→	20년 장기계획, 5년 연동계획, 상시적 예측 법정계획 내용수정	→	실시간현황정보제공 상시적 예측 계획시간단축	
	장기계획의 태생적 성격	→	20년 장기계획 포괄적, 5년 전략계획 구체적	→	장기비전과 단기계획 동시 충족	연동 계획
과정	제도적·조직적 추진체계, 집행점검 미흡	→	제도 마련, 추진체계 마련 점검 추진 객관적 추진실적 평가·홍보, 인센티브제공	→	지표의 달성도 제고 계획의 집행을 제고 문제 조기발견 실적제고	상시화
성과	자율조항	→	의무조항화 객관적 평가 홍보 추진동력	→	성과제고	법률 개정

- 국토계획은 국토종합계획 외 다수 부처의 28개 계획이 포함되는 만큼 관련 부처 간 협업과 집행 시스템 구축이 중요함
 - 첫째, 국토계획의 집행을 위한 자원 확보를 제도화할 필요가 있음
 - 둘째, 국토교통부 뿐 아니라 전부처가 연계·협력하여 수립-집행-평가-점검하는 시스템 구축 노력이 필요함
 - 셋째, 국토계획의 실효성을 제고하기 위해서는 평가결과에 대한 홍보·공표와 인센티브 제도 마련이 필요함
- 국토계획 평가제도의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선은 우선 국토종합계획부터 추진한 뒤 단계적으로 대상이 확대될 필요가 있음
 - 1단계: 국토종합계획에 적용, 제5차 국토종합계획 수립시 반영함
 - 2단계: 도계획, 지역계획, 도시기본계획은 정합성을 평가하고 자체적으로 모니터링, 성과평가를 추진토록 유도함
 - 3단계: 기간시설계획, 부문계획 등은 정합성을 평가하고 자체적으로 모니터링, 성과평가를 추진하도록 유도함

5. 국토계획 평가 관련 법·제도 개선방안

1) 국토기본법 정비방안

- 자율조항의 의무조항 화 및 자원확보 방안을 명시함
 - 자율조항의 의무조항 화 측면에서는 “... 할 수 있다”는 자율조항을 “한다”의 의무조항으로 개정함
 - 국토기본법 제22조에 국토계획이 실효성 있게 추진될 수 있도록 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 필요한 재정상의 조치를 마련하여야 한다고 명시하였듯이 국토계획 집행과 관련된 재원이 확보될 필요가 있음
- 모니터링 및 성과평가 제도 도입 명시
 - 모니터링제도 도입을 위해서는 국토기본법, 시행령, 지침에 관련조항을 삽입하고 모니터링 제도 운영을 위한 평가방법, 평가기준, 평가대상, 평가방법 등을

제시할 필요가 있음

- 성과평가제도 도입에서는 국토기본법, 시행령, 지침에 근거를 마련해야 하며 성과평가제도 운영을 위한 평가 방법·기준·대상·절차 등을 제시하는 것이 중요함

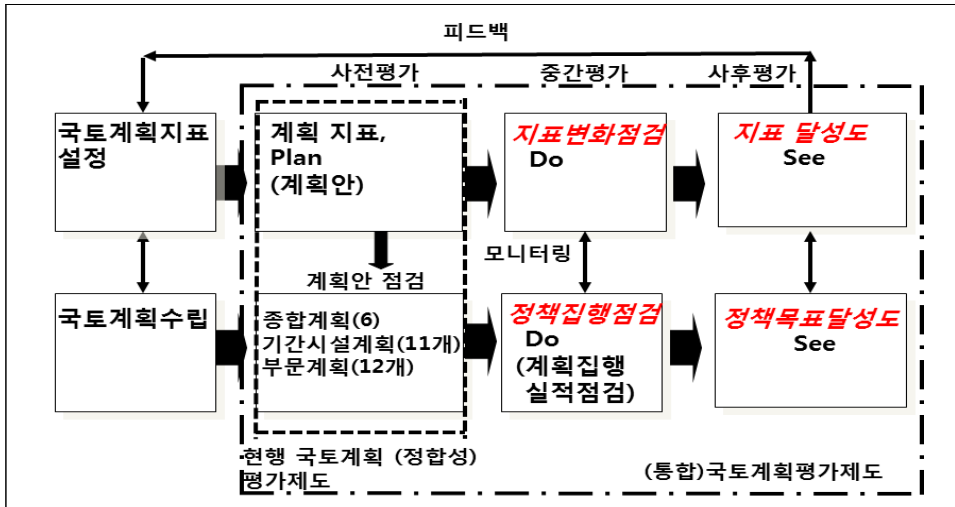
표 7 국토계획 평가제도의 새로운 발전을 위한 이슈 도출과 법·제도 개선 방안

국토 기본법	현황 및 실태	문제점	방안
제5조 의2	지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준	측정·평가할 수 있다는 자율조항으로 국토계획의 실효성 저하	의무조항화
제18조 제3항	실천계획의 수립 및 평가	국토계획중 국토종합계획에만 해당됨 의무조항이나 간헐적으로 추진	모니터링 시스템 도입
제19조	국토종합계획의 정비	국토계획중 국토종합계획에만 해당됨 5년마다 상시적 추진이 필요	국토종합계획외 여타 국토계획에서도 평가필요 상시적 평가 필요
제19조 의 2	국토계획평가의 대상 및 기준	국토계획평가가 국토계획을 대상으로 한 사전평가에 머물러 있음	국토계획평가의 범위를 모니터링, 성과평가까지 확장할 필요
제19조 의 3	국토계획평가의 절차	피드백이 없어 형식적 추진 우려	환류 후 수정·반영
기타	평가 시스템	법적으로 사전평가, 모니터링, 성과평가 간 연계 미흡, 피드백이 없음 제도적으로 사전평가만 상시적 추진	국토계획의 실효성 제고를 위한 전주기적 평가시스템 구축

□ 평가제도 확대 개편

- 현행 국토계획 평가제도는 사전평가, 모니터링, 성과평가 간 연계가 미흡하고 피드백이 없으므로 모니터링, 성과평가가 명문화될 필요가 있음
- 현행 국토계획 평가제도를 (통합) 국토계획 평가제도로 개편하고 법 조항을 신설할 필요가 있음
- 제도적으로 사전평가(국토계획평가)만 상시적으로 추진되고 있는 것을 지표와 계획 부문의 모니터링, 성과평가까지 포함하여 (통합) 국토계획 평가제도라고 법조항에 명문화하고 정례화 하는 것이 필요함
- 국토계획 평가제도를 확대 개편하여 법 조항에 반영하는 방법은 국토기본법 내에서 국토계획 평가제도 관련 조항을 확대하여 개선하는 방안과 신규로 (가칭) 국토계획평가법을 제정하는 방안 검토가 가능함

그림 4 국토계획평가제도 확대 개편



□ 평가제도를 확대 개편하여 운영하는 방안

- 첫째, 현재와 같이 국토교통부 단독으로 추진실적을 평가하는 방안임
- 둘째, 국토기본법의 취지에 근거하여 관계부처 협동으로 국토종합계획을 수립 하듯이 관계부처 협동으로 추진실적을 평가하는 방안임
- ※ 가장 바람직한 방식으로 법을 개정하지 않고도 국토교통부의 추진의지만 있으면 충분히 가능함
- 셋째, 지역발전위원회와 연계하여 지역발전5개년계획과 같이 평가를 시행하는 방안임

2) 신규 (가칭) 국토계획평가법 제정 방안

□ 국토기본법에서 독립된 신규 (가칭) 국토계획평가법 제정

- 이 방안은 환경기본법에서 환경영향평가법이 독립되어 있는 것과 같이 국토기본법에서 국토계획평가법을 독립하여 확대 개편하는 것임
- 국토정비, 선진국 수준의 국토환경, 지속가능한 국토관리를 위하여 전문적·과학적 국토계획평가 시스템 구축 및 추진이 필요함

3) 대안별 장단점 비교

□ 국토기본법 내 국토계획평가제도 개선방안의 장단점

- 법 조항 일부만 개정·신설하면 되기 때문에 법 개정이 비교적 용이하다는 장점이 있으나
- 소극적 개편 수준에 머물러서 국토계획의 실효성을 제고하는데 법 신설방안 보다 한계가 있을 수 있을 수 있음

□ (가칭) 국토계획평가법 신설방안의 장단점

- 모니터링, 사후성과평가 등 정량화가 필요한 평가에서는 평가법으로 관리할 수 있고, (가칭) 국토계획평가사와 같은 전문인력을 배출하며, 국토계획평가 정보 지원시스템 구축·운영, 전문적인 국토계획평가업무 추진을 통한 지속가능한 국토관리로 국토계획의 실효성을 제고할 수 있다는 장점이 있으나
- 관계부처 및 이해관계자들의 반대로 법 제정이 비교적 어려울 수 있다는 단점이 있음

6. 결론

- 국토계획 평가제도를 사전평가, 모니터링, 성과평가까지 확대 개편하고 평가제도간 연계 시스템을 구축할 경우 평가측면에서의 국토계획의 실효성은 제고될 것임
- 더 나아가 계획 환경 등을 비롯한 투입, 과정, 산출의 국토계획·정책 시스템이 제대로 구축·운영된다면 국토계획의 실효성 제고는 물론 국토의 균형발전, 경쟁력 있는 국토여건 조성, 환경친화적 국토관리라는 성과를 달성하는데 크게 기여할 것이라고 판단함

차례

CONTENTS

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	iv

제1장 서론 1

1. 연구의 필요성 및 목적	3
1) 연구 배경 및 필요성	3
2) 연구 목적	4
2. 연구의 범위 및 방법	5
1) 연구의 범위	5
2) 연구의 방법	8
3. 연구의 흐름도	10
4. 연구의 기대효과	11
1) 예상되는 학술적 기여도	11
2) 예상되는 정책적 기여도	11
5. 선행연구 검토 및 차별성	12
1) 선행연구 현황	12
2) 선행연구와 본 연구와의 차별성	13

1. 국토계획 평가 관련 개념 검토	19
1) 국토기본법상 “국토계획”의 정의	19
2) 국토기본법상 국토계획 관련 다양한 평가 조항	20
2. 국토계획의 실효성과 생애주기 시스템	23
1) 정책과 계획의 실효성	23
2) 정책의 생애주기 시스템과 평가의 위상	23
3) 정책(계획)평가의 목적과 방식	27
3. 국토계획의 실효성 확보를 위한 평가제도의 역할	31
1) 국토계획·정책 시스템 상에서 국토계획 평가의 역할	31
2) 국토계획의 실효성 확보를 위한 국토계획 평가의 구비 요건	32
3) 국토계획의 실효성 확보를 위한 정책추진시스템	33

1. 일본 사례	37
1) 국토형성계획제도의 개요	37
2) 국토형성계획 정책 평가 및 모니터링 제도 개요	40
3) 국토형성계획(전국계획) 모니터링	42
4) 국토형성계획(전국계획) 정책평가	48
5) 사회자본정비중점계획의 연차별 성과평가	51
6) 국토 모니터링	55
7) 국토계획 관리 사이클의 역할	56
8) 일본의 국토형성계획 평가 관련제도 종합	57
2. 독일 사례	60
1) 독일의 연방공간정비계획 개요	60
2) 공간계획 심사제도	61
3) 공간관찰제도	63
4) 공간예측제도	66

5) 공간정비 평가제도	67
6) 공간영향심사를 위한 공간정비절차제도	67
7) 환경심사제도	68
8) 계획참여제도	69
9) 협력제도	69
10) 독일의 공간정비계획 평가 관련제도 종합	70
3. 프랑스 사례	72
1) 프랑스의 공간계획 수립과 변천	72
2) 공공정책평가 제도 개요	73
3) 국가계획, 계획계약, 지역계획의 제도화와 평가	75
4) 계획계약의 수립과 평가	76
5) 지역계획의 수립과 평가	79
6) 유럽연합의 재정지원과 평가	79
7) 프랑스 계획계약과 지역계획의 평가 사례	82
8) 프랑스 사례 종합	87
4. 정책적 시사점	88

제4장 국토계획 평가 관련제도와 운영상의 문제점

91

1. 국토관리의 지속가능성 평가제도	93
1) 법적 근거	93
2) 국토관리의 지속가능성 지표 및 기준	94
3) 단계별 임무 및 주체와 구속력	96
4) 국토관리의 지속가능성 평가제도의 문제점	97
2. 실천계획의 수립 및 평가제도	98
1) 법적 근거	98
2) 실천계획의 수립 및 평가과정	99
3) 실천계획 추진실적 평가 및 성과분석	99
4) 실천계획 수립 및 평가제도의 문제점	100
3. 국토종합계획의 정비 및 재검토 제도	102

1) 법적 근거	102
2) 국토종합계획 수립·변경부터 재검토까지의 과정	102
3) 국토종합계획의 실적 평가 및 성과 분석	103
4) 국토종합계획 정비 및 재검토 제도의 문제점	104
4. 국토계획평가 제도	105
1) 법적 근거	105
2) 도입배경 및 평가대상	105
3) 추진실적 및 운영성과	107
4) 국토계획평가 제도의 문제점	108
5. 소결: 문제점 종합	119
1) 국토기본법 내 각종 평가제도와 운영상의 문제점	119
2) 국토계획평가 제도 시행상의 문제점	120

제5장 국토계획 평가제도 개선 및 실효성 제고방안

123

1. 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선방향	125
1) 국토계획 평가제도의 인지도와 관련성	125
2) 국토계획의 실효성 현재 수준과 바람직한 수준 간 격차	126
3) 국토계획의 실효성 영향요인	128
4) 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선방향	131
2. 국토관리의 지속가능성 평가제도 활용도 제고방안	133
3. 실천계획 수립 및 평가 제도 개선방안	134
4. 국토종합계획 재검토 및 정비 제도 개선방안	135
5. 국토계획평가 제도 개선 방안	137
1) 국토계획평가 제도 운영상의 문제점 개선방안	137
2) 국토계획평가 제도 운영 효율화 방안	143
6. 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 간 연계 및 시스템 재구축 방안	144
1) 국토기본법 내 각종 제도 간 시스템적 연계 방안	144
2) 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가시스템 재구축 방안	146

제6장 국토계획 평가 관련 법·제도 개선방안

149

1. 국토기본법 정비방안	151
1) 자율조항의 의무조항 화 및 재원확보 방안 명확화	151
2) 모니터링 및 성과평가 제도 도입 명확화	152
3) 평가제도 확대 개편 및 운영개선	154
4) 국토기본법 내 국토계획평가 제도 개선방안	155
2. (가칭) 국토계획평가법 제정 방안	155
3. 대안별 장단점 비교	156
1) 대안 1: 국토기본법 내 국토계획평가 제도 개선방안의 장단점	156
2) 대안 2: (가칭) 국토계획평가법 제정방안의 장단점	156

제7장 결론 및 향후 과제

157

1. 결론 및 기대효과	159
1) 주요 연구 결과	159
2) 정책 제언	161
3) 연구의 기대효과	163
2. 연구의 한계 및 향후 과제	164
1) 연구의 한계	164
2) 향후 과제	165

참고문헌	167
------------	-----

SUMMARY	173
---------------	-----

부록	179
----------	-----

표차례

〈표 1-1〉 전문가 인터넷 설문조사 개요	9
〈표 1-2〉 선행연구와의 차별성	15
〈표 2-1〉 국토기본법 내 국토계획평가 관련 조항	21
〈표 2-2〉 정책(계획) 평가의 방식	29
〈표 2-3〉 단계별 평가 내용 및 기준	30
〈표 3-1〉 국토형성계획(전국계획) 모니터링 구성	43
〈표 3-2〉 국토형성계획(전국계획)의 전략목표, 하위전략목표와 모니터링 대표지표	44
〈표 3-3〉 국토형성계획(전국계획)의 분야별 시책 분류	47
〈표 3-4〉 국토형성계획(전국계획)정책리뷰의 관점과 평가수법	49
〈표 3-5〉 각 광역블록별 전략적 목표별 진척도	50
〈표 3-6〉 국토교통성 정책평가 체계와 사회자본정비중점계획 관련 실적지표수	53
〈표 3-7〉 시책목표 「거주안정 확보, 살기 좋은 주거환경 및 양질의 주택스톡 형성」 실적지표와 실적목표	54
〈표 3-8〉 2014년도 정책체크업 결과	55
〈표 3-9〉 일본의 국토형성계획 평가 관련제도	59
〈표 3-10〉 독일의 주요 국토계획 프로그램 변천	60
〈표 3-11〉 독일의 지속가능성 목표와 지표	65
〈표 3-12〉 독일의 공간정비계획 평가 관련제도	71
〈표 3-13〉 프랑스 공간계획의 변천	72
〈표 3-14〉 프랑스 공공정책평가 제도의 변천	73
〈표 3-15〉 계획계약 평가에 대한 레지옹의 평가기관 규정 현황	78
〈표 3-16〉 프랑스의 국토계획과 지역계획의 평가관련 규정	81
〈표 3-17〉 브르타뉴 레지옹의 국가와 레지옹간 계획계약의 평가 지표	83
〈표 3-18〉 노르-파-드-칼레 레지옹의 지속가능한 발전정책의 일관성 분석 매트릭스	84

〈표 3-19〉 노르-파-드-칼레 레지옹 계획계약의 다년도 평가프로그램 유형	86
〈표 3-20〉 일본과 독일의 공간계획 평가 관련제도 비교	89
〈표 4-1〉 국토관리의 지속가능성 지표	95
〈표 4-2〉 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준 관련 법조항	96
〈표 4-3〉 국토관리의 지속가능성 평가제도	97
〈표 4-4〉 실천계획 추진실적서 종합 현황	100
〈표 4-5〉 국토교통부 이외 타 부처의 실천계획 수립 및 평가제도(예시)	101
〈표 4-6〉 실천계획의 수립 및 평가제도 인지도	101
〈표 4-7〉 국토종합계획의 재검토 및 정비제도 인지도	104
〈표 4-8〉 국토계획평가 대상계획(국토기본법 시행령 제8조 별표)	106
〈표 4-9〉 국토계획평가 제도 도입 전후 국토계획 평가 추진현황 비교	107
〈표 4-10〉 국토계획평가 제도 도입목적 달성도	108
〈표 4-11〉 국토계획평가 제도의 목적 달성도가 낮은 이유	108
〈표 4-12〉 국토계획평가와 전략환경영향평가 대상계획의 중복성	110
〈표 4-13〉 기간시설계획의 위계	111
〈표 4-14〉 부문별 계획의 위계	112
〈표 4-15〉 국토계획평가, 전략환경영향평가, 환경영향평가의 평가대상 및 평가기준	113
〈표 4-16〉 국토종합계획과 도·시·군기본계획의 계획 시기 및 기간 부정합성(예시)	114
〈표 4-17〉 유사 평가제도의 평가방법	116
〈표 4-18〉 유사 평가제도의 평가절차 및 평가주체 비교	117
〈표 4-19〉 국토계획평가 제도 및 운영상의 문제점(전문가 의견)	118
〈표 4-20〉 국토기본법 내 다양한 평가제도와 운영상의 문제점	119
〈표 4-21〉 국토계획평가 제도 시행상의 문제점 종합	121
〈표 5-1〉 국토계획평가 제도 인지도	125
〈표 5-2〉 국토계획과의 관련성	126
〈표 5-3〉 실효성 현재 수준과 바람직한 수준	127
〈표 5-4〉 국토계획의 실효성 저하 원인	128
〈표 5-5〉 국토계획의 실효성에 영향을 미치는 요인	129
〈표 5-6〉 국토기본법 내 정책추진 시스템으로 본 실효성 영향요인과 문제점	130
〈표 5-7〉 국토계획평가 제도 개선시 국토계획의 실효성 제고 가능성	131
〈표 5-8〉 계획별·단계별 평가의 중요도	132
〈표 5-9〉 국토계획 평가제도 개선 및 통합 제도 도입 의견	132
〈표 5-10〉 국토종합계획 모니터링 구성(예시)	135
〈표 5-11〉 국토종합계획에 대한 정책리뷰의 관점과 평가방법(예시)	136

〈표 5-12〉 국토계획 유형별 평가내용(예시)	139
〈표 5-13〉 국토계획평가 제도 개선방안	142
〈표 5-14〉 계획 환경 변화와 국토정책추진시스템으로 본 제도개선 방안	147
〈표 6-1〉 국토계획 평가제도의 새로운 발전을 위한 이슈 도출과 법제도개선 방안	153

그림차례

〈그림 1-1〉 국토계획의 범위	6
〈그림 1-2〉 국토계획평가 대상의 범위	6
〈그림 1-3〉 연구 흐름도	10
〈그림 2-1〉 국토계획 평가의 범위	22
〈그림 2-2〉 정책의 매니지먼트 사이클	24
〈그림 2-3〉 정책평가의 개념	25
〈그림 2-4〉 영국의 ROAMEF 정책결정 사이클/ EU의 지역정책 평가방법	26
〈그림 2-5〉 plan-do-see 평가방법 / 향상순환 사이클	27
〈그림 2-6〉 단계별 평가내용 및 평가기준	30
〈그림 2-7〉 상시적 모니터링 체제	31
〈그림 2-8〉 투입·산출로 본 국토정책추진시스템과 계획평가의 실효성	34
〈그림 3-1〉 국토형성계획법의 개요와 정책평가	38
〈그림 3-2〉 일본 전국계획과 광역지방계획 수립 과정	39
〈그림 3-3〉 국토교통성 정책 관리 사이클	41
〈그림 3-4〉 국토형성계획(전국계획) 평가결과의 정책 반영	51
〈그림 3-5〉 국토 모니터링 홈페이지 메인 화면	56
〈그림 3-6〉 국토 모니터링과 국토계획 관리 사이클과의 관계	57
〈그림 3-7〉 BBSR의 공간정보시스템	62
〈그림 3-8〉 BBSR의 GIS를 활용한 공간관찰 사례	62
〈그림 3-9〉 공간예측의 부분모델들과 그 연계	66
〈그림 3-10〉 독일의 공간정비계획 평가 관련제도	70
〈그림 4-1〉 실천계획의 수립 및 평가과정	99
〈그림 4-2〉 국토종합계획과 실천계획의 수립 및 실적 평가와 재검토 과정	102
〈그림 4-3〉 국토종합계획 수립과 국토종합계획 평가 관련 연구	103

〈그림 4-4〉 국토계획평가 제도의 주요 임무	109
〈그림 5-1〉 국토관리의 지속가능성 측정·평가 과정	133
〈그림 5-2〉 국토종합계획 평가결과의 정책 반영 방향(예시)	136
〈그림 5-3〉 국토계획 평가제도의 적용범위: 법적 의무조항을 대상으로	140
〈그림 5-4〉 국토계획평가 절차	143
〈그림 5-5〉 계획수립부터 사후 평가까지 국토정책의 시스템화	145
〈그림 5-6〉 국토정책시스템에서 제도 개선·신설·연계	145
〈그림 6-1〉 국토계획평가 제도 확대 개편	154

서론

01 연구의 필요성 및 목적	3
02 연구의 범위 및 방법	5
03 연구의 흐름도	10
04 연구의 기대효과	11
05 선행연구 검토 및 차별성	12

이 장에서는 국토계획 평가제도의 발전 방안에 대한 연구가 왜 필요한지에 대한 연구 배경 및 필요성을 설명하고, 연구목적을 제시하였다. 그리고 이 연구목적을 달성하기 위한 적절한 연구범위 및 구체적인 연구방법을 제시하였다. 연구범위에서는 국토계획의 범위와 현행 국토계획평가 대상의 범위가 다르기 때문에 이를 그림으로 제시하였다. 그리고 연구의 흐름도를 제시하였으며 이어서 기대되는 학술적·정책적 기여도를 제시하였다. 끝으로 선행연구들과 본 연구와의 차별성을 제시하였다.

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

국토기본법에는 국토계획의 효율적 추진을 위해 「실천계획의 수립 및 평가」, 「국토종합계획의 정비」, 「국토계획평가」, 「계획 간의 조정」, 「국토계획에 관한 처분 등의 조정」, 「재정상의 조치」 등과 연관된 제도가 명시되어 있다. 제18조에서 의무화 되어있는 「소관별 실천계획 수립」→「추진실적서 작성 제출」→「국토종합계획의 정기적 성과 평가」→「국토정책의 수립 집행에 반영」 등은 국토종합계획을 실행하기 위한 것이다.

그리고 이에 대한 재검토와 정비는 제19조에서 규정하고 「국토종합계획의 정비」와 「국토계획평가의 대상 및 기준, 절차」 등의 사항을 의무조항으로 명시하고 있다. 또한 「계획간 상충시 보완·조정」과 「국토계획에 관한 처분 등의 조정」에 대해서는 제20조와 21조에서 명시하고 있다. 마지막으로 제22조에는 국토계획의 실효성 있는 추진을 위한 「재정상의 조치」 마련을 의무적으로 규정하고 있다.

특히 우리나라는 2012년부터 국토계획의 실효성 제고를 위해 「국토계획평가」¹⁾제도(국토기본법 제19조의 2, 혼돈을 피하기 위하여 고유명사인 국토기본법상의 “국토계

획평가”제도는 이하 “현행 국토계획평가제도”라 한다)를 제도화하여 시행해 오고 있다. 또한 국토계획평가를 효율적으로 추진하기 위하여 국토계획평가센터를 설치하고 현지조사, 국토계획평가요청서 검토(사전평가) 등의 업무를 수행하여 왔다

그러나 현행 국토계획평가제도는 다음과 같은 이유로 많은 전문가들에 의해 실효성이 낮다고 지적을 받아 왔다. 그 동안의 평가제도는 첫째, 정합성평가라는 사전평가에만 안주하여 모니터링 등의 과정측면을 소홀히 해왔다. 즉, 국토계획에 대한 이행평가가 제대로 이루어지지 않음에 따라 실효성이 낮아졌다. 둘째, 국토기본법에 있는 다른 평가제도인 국토관리의 지속가능성평가, 실천계획 평가, 국토종합계획의 정비 등과도 무관하게 추진되어왔다. 셋째, 국토기본법 내에 존재하는 이러한 평가제도들이 연계 또는 체계화 되어 있지 않고 각각 별개로 운영되고 있다는 점 역시 국토계획의 실효성 확보를 저해하는 문제점이라고 할 수 있다.

따라서 국토계획의 실효성 확보는 종합계획에 대한 이행평가가 제대로 추진되고 평가제도들이 서로 간 상호 연계가 가능하도록 하고 체계화 및 시스템화 하는 것이 중요하다. 이것은 사전평가단계에 머물고 있는 현행 국토계획평가 제도를 중간, 사후 평가까지 확장된 개념으로 제도를 정비하여 운영하여야 가능하다.

지난 4년여에 걸쳐 추진 중인 국토계획평가제도의 운영 실태를 돌아보았을 때 평가제도가 그간 국토관리의 기본이념인 효율성과 형평성 그리고 친환경성을 균형 있게 고려하고, 국토종합계획과의 연계나 지자체 계획수립역량 제고 등에 기여한 것은 사실이다. 하지만 전략환경영향평가와 환경성의 중복 평가 문제, 평가 대상·기준·방법·범위·실효성 등의 측면에서 발전적 개선이 필요한 상황이다. 특히 모니터링은 중간단계에서 계획이 착실히 추진되고 있는지 진척상황을 파악·점검하는데 있어 필수적인 요소이다.

따라서 plan(사전평가), do(모니터링), see(사후평가), feedback(환류), prospect(구상, 차기계획에 반영) 시스템을 확립하여 국토계획의 수립·집행·성과의 선순환 시스템을 구축한다면 충분한 실효성을 확보할 수 있다.

1) 국토계획평가란 국토기본법 제19조의 2 제1항에 따라 대통령령으로 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토균형발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 기여하는지 여부와 국토관련 최상위계획인 국토종합계획 및 상위 유관계획과 부합하는지 여부를 평가하는 것이다 (국토계획평가에 관한 업무처리지침 제2조의 1).

2) 연구 목적

본 연구는 국토기본법 내 국토계획 평가 관련제도 현황과 운영상의 문제점을 분석하고 국토계획 평가가 국토계획의 실효성을 높이는데 기여할 수 있는 법·제도 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

이를 위하여 첫째, 국토계획 평가 관련제도(국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 평가제도, 국토종합계획 재검토 및 정비제도와 현행 국토계획평가제도)의 근간인 국토기본법과 그 시행령에 근거하여 현황과 운영 실태를 분석하였다.

둘째, 국토(종합)계획의 지표설정→국토(종합)계획의 계획수립→실천계획 수립→실천계획 평가→국토종합계획 재검토(필요시 정비)로 진행되는 과정에서의 문제점을 도출하였다.

셋째, 현행 국토계획평가제도의 운영 실태와 문제점을 도출하고 선진국의 사례를 바탕으로 국토정책추진시스템과 국토계획 평가시스템을 재구축하고 법·제도개선 방안을 제시하였다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

(1) 시간적 범위

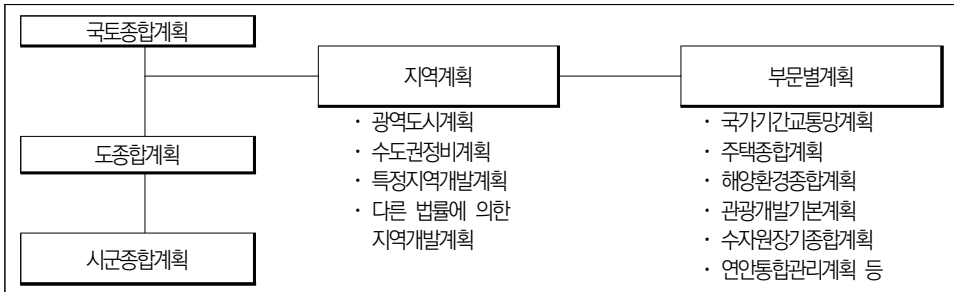
본 연구의 시간적 범위는 다음과 같다. 첫째, 국토종합계획 평가와 관련한 실태는 제1차(1972~1981) 부터 제4차 국토종합계획수정계획(2011~2020)까지의 기간에 이루어진 평가들을 검토하였다. 이 당시의 평가는 사전평가는 없었고, 주로 실적 평가, 성과 평가 중심이었다. 둘째, 제도 운영 현황 및 문제점에 대한 분석은 2012년 제도가 확립된 이후 추진한 현행 국토계획평가 제도를 대상으로 하였다. 현행 국토계획평가제도는 사전평가이며, 자체평가이고 정합성평가라는 특징을 갖고 있다.

(2) 국토계획 및 국토계획평가의 범위

□ 국토계획의 범위

본 연구 대상인 국토계획의 범위는 국토종합계획, 도종합계획, 시·군계획, 부문계획, 지역계획이며 <그림 1-1>과 같다(국토기본법 제6조, 시행령 제8조).

그림 1-1 국토계획의 범위

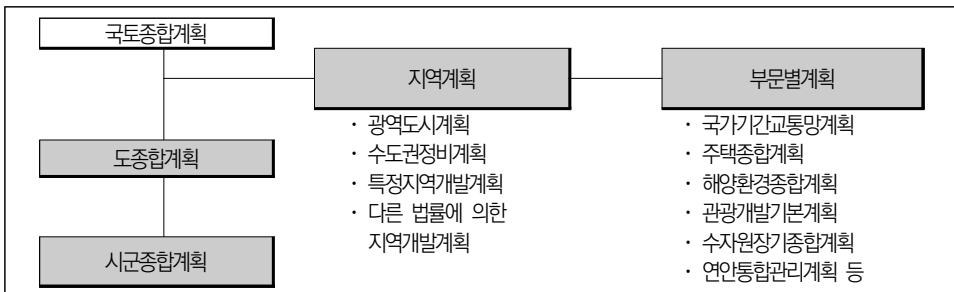


자료: 국토기본법 제6조 활용 연구진 작성

□ 국토계획평가 대상의 범위

국토계획 평가 대상은 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획, 부문별계획이며 국토관리 이념과 국토종합계획과의 정합성 등에 초점을 두고 자체적으로 평가하고 검토 및 심의한다(그림 1-2 참조).

그림 1-2 국토계획평가 대상의 범위



주: 현행 국토계획평가대상은 음영 부분으로 국토종합계획은 제외됨

자료: 국토기본법 시행령 제8조 별표 참조 활용 연구진 작성

(3) 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 첫째, 국토계획 실효성 관련 개념 및 선행연구 검토이다. 국토계획 평가 및 실효성 측면에 대해서는 평가의 대상, 평가관련 개념 및 이에 따른 선행 연구를 참조하고, 국토계획의 실효성에 관한 선행 연구를 검토하였다. 특히 국토계획의 실효성 제고를 위한 정책평가를 정책의 생애주기 시스템 측면에서 고찰하여 현행 국토계획평가 제도를 모니터링, 사후평가까지 확장할 근거를 고찰하였다. 또한 국토계획의 실효성 확보를 위한 평가제도의 역할을 정립하였다.

둘째, 외국사례 연구이다. 국외사례에 대한 연구에서는 우리나라의 국토계획과 유사한 제도를 가지고 있으며 국토계획 평가제도를 운영하고 있는 일본, 독일, 프랑스의 사례를 심층적으로 검토·비교하고 정책적인 시사점을 도출하였다.

셋째, 국토계획 평가제도 관련 실태 분석이다. 우리나라의 국토계획 평가 관련제도 현황 및 운영실태 진단과 관련해서는 국토기본법에 근거한 국토(종합)계획의 실효성 제고 관련 조항(국토관리의 지속가능성평가제도, 실천계획평가제도, 국토종합계획재검토제도, 현행 국토계획평가제도 등)을 분석하였다. 그리고 지난 4년 여간 40여건의 사례를 검토함으로써 국토계획평가제도의 추진현황과 문제점을 도출하였다.

넷째, 국토계획 평가제도 개선 및 실효성 제고 방안을 제시하였다. 이와 관련해서는 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선방향을 정리하고, 국토관리의 지속가능성 평가제도 활용도 제고를 모색하였다. 또한 실천계획 수립 및 평가제도, 국토종합계획 재검토 및 정비 제도와 현행 국토계획평가 제도에 대한 개선방안을 제시하였다. 이를 바탕으로 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 간 연계 및 시스템 구축을 제시하였다.

다섯째, 국토계획 평가관련 법·제도개선방안이다. 국토계획 평가 관련 법·제도 개선과 관련해서는 국토기본법 정비방안과 (가칭) 국토계획평가법 제정 방안을 제시하였다.

2) 연구의 방법

(1) 문헌연구

국토계획 평가 관련법, 제도적 장치, 평가방법(정량적·정성적) 및 단계(사전·중간·사후), 평가시스템, 정책 등을 검토하였다. 또한 국토계획의 실효성 관련 연구와 국토 계획 평가 방법·단계·내용·시스템 등을 조사하였다.

(2) 국외사례 조사

연구 대상 국가들과 관련된 주요 해외기관의 홈페이지 및 정책자료를 분석하였다. 이를 통해 우리나라와 유사한 국토계획 제도와 평가제도를 가지고 있는 주요 선진국의 국토 및 지역 계획 평가시스템과 운영사례를 검토하고 시사점을 도출하였다.

이를 위해 연구 대상 국가들에 정통한 국토계획 평가체계 및 법제도 관련 전문가들을 활용하였다. 이들은 외부 연구진으로써 일본·독일·프랑스 등 주요 선진국의 국토 및 지역 계획, 법, 평가제도, 방법 및 정책 반영 사례들을 조사하였고 시사점을 도출하는 원고를 작성하였다. 그리고 그중 일부가 본 연구에 활용되었다.

(3) 국토계획 평가 관련 자문회의 개최

국토계획 관련 다양한 기관에서 관련 연구를 추진한 경험이 있는 전문가들을 자문위원으로 활용하여 의견을 듣고 반영하였다. 이들은 국토연구원 내·외 국토계획 수립 유경험자, 지방연구원이나 엔지니어링 기업에서 하위계획(도계획, 시군계획)을 수립한 경험이 있는 연구자, 부문계획 수립 유경험자, 국토계획 관련 연구경험이 있는 교수, 국토계획을 기획 또는 집행하거나 업무의 관련성이 깊은 공무원 등이다. 이들의 의견은 보고서 곳곳에 반영되었으며, 특히 전문가 설문조사문항을 만드는데 많은 도움이 되었다. 자문의견이 편향적일 수 있다는 비판을 우려하여 이를 전문가 설문조사를 통하여 정량화하여 객관성을 유지하였다.

(4) 전문가 인터뷰 및 설문조사(전문가 약 500여명) 분석

국토계획 평가 관계자를 대상으로 국토계획평가의 문제점 및 성과와 개선방안 관련 자문회의와 인터뷰 조사(기존 국토계획평가 참여자 및 전문가)를 시행하였다. 그리고 이를 통해 국토계획의 실효성에 영향을 미치는 요인, 국토계획평가제도의 문제점 등을 도출하였다.

국토계획의 실효성 제고를 위한 국토계획 전문가 인터넷 설문 조사는 공무원, 연구원, 교수, 시·군 도시계획을 주로 수립하는 엔지니어링 관계자 등 전문가 500명을 대상으로 2016. 9. 23. (금)부터 9. 30(금)까지 진행하였다. 설문내용은 국토계획의 실효성 수준, 국토계획의 실효성 저하요인과 영향요인, 국토기본법 내 각종 평가제도와 문제점, 현행 국토계획평가제도와 운영상의 문제점, 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선방안 등의 이슈들이 포함되었다.

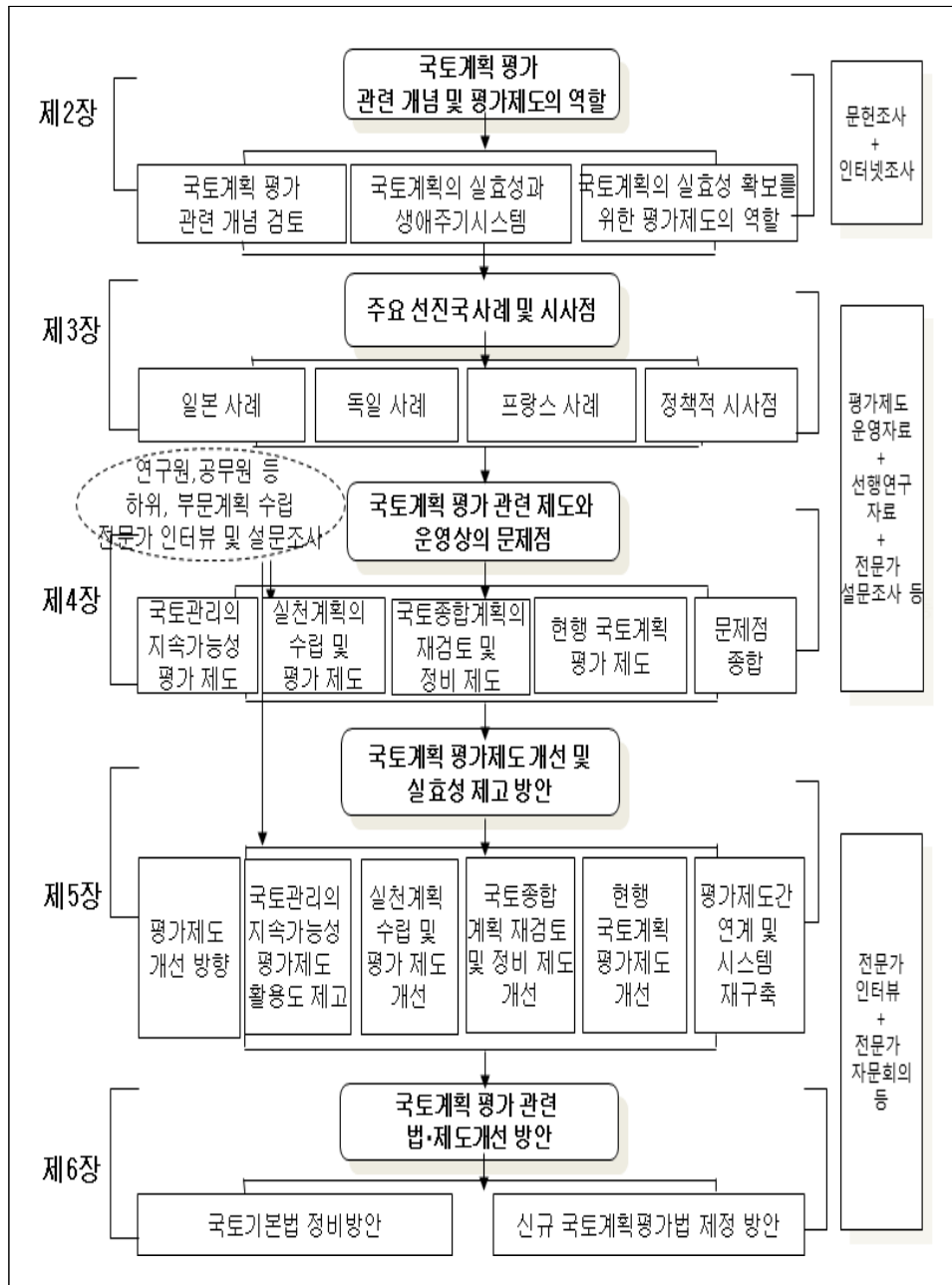
설문에 응답한 사람은 총 101명(회수율: 20.2%)이었다. 응답자의 직업은 공무원(19.8%), 대학교수(32.7%), 연구원(39.6%), 민간기업(7.9%)으로 분포되어 있다. 응답자의 지역분포는 수도권(39.6%), 충청권(29.7%), 영남권(14.9%), 호남권(9.9%), 강원·제주권(5.9%)인 것으로 나타났다<표 1-1 참조>.

표 1-1 전문가 인터넷 설문조사 개요

구분	주요 내용	비고
조사대상자	국토계획 관련 공무원, 연구원, 교수, 엔지니어링 관계자 등	500명
조사시기	2016.9.23.(금) ~ 2016.9.30.(금)	8일간
조사내용	국토계획의 실효성 수준, 국토계획의 실효성 저하요인과 영향요인, 국토기본법 내 각종 평가제도와 문제점, 현행 국토계획평가제도와 운영상의 문제점, 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선방안 등	국토계획의 실효성과 평가제도 관련 사항
응답률	총101명(응답률: 20.2%)	
응답자 직업분포	공무원(19.8%), 대학교수(32.7%), 연구원(39.6%), 민간기업(7.9%)	국토연구원 제외
응답자 지역분포	수도권(39.6%), 충청권(29.7%), 영남권(14.9%), 호남권(9.9%), 강원·제주권(5.9%)	

3. 연구의 흐름도

그림 1-3 연구 흐름도



4. 연구의 기대효과

1) 예상되는 학술적 기여도

본 연구에서 기대할 수 있는 학술적 기여는 먼저 현재의 국토기본법 내 국토계획 평가 관련제도의 내용과 운영 실태에 대한 조사를 통해 그 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였다는 데 있다. 지금까지는 국토기본법 내에서 각각의 제도로 운영되어 왔으나 국토계획을 시스템적·통합적 차원에서 고찰하고 연계시스템 구축을 제안하였다는 점에서 학술적 의의가 있다. 둘째, 일본, 독일, 프랑스 사례를 우리나라의 사례와 비교함으로써 국토계획 평가제도 도입에 대한 시사점은 물론 국제공동연구 자료를 제공하였다. 셋째, 국토계획 평가제도의 발전 및 재정비를 위한 논의의 근거를 제공하였다.

2) 예상되는 정책적 기여도

국토계획의 효율적 추진을 위한 평가제도 개선방안을 제시하였다. 구체적으로는 첫째, 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가 관련법과 제도의 개선방안을 제시함으로써 국토기본법 및 시행령 개정의 기초자료로 활용할 수 있다. 둘째, 현재 사전평가에 머물고 있는 국토계획평가를 중간(모니터링)·사후평가까지 확장함으로써 전략환경영향평가와의 중복문제 해결 및 차별화에 기여할 수 있다.

셋째, 국토계획의 수립·집행·성과평가의 선순환시스템 구축과 이로 인한 국토계획의 실효성 제고에 기여한다. 넷째, 제4차 국토종합계획의 성과평가와 제5차 국토종합계획 수립 및 평가시스템 구축의 근거로 연구 성과를 활용할 수 있다. 제4차 국토종합계획의 성과평가에 활용할 수 있으며, 제5차 국토종합계획을 수립할 때 정책목표는 물론 정책지표도 제시하도록 유도하는 역할을 할 수 있다. 다섯째, 국토계획평가법이 신설된다면 국토계획평가사 배출, 정보시스템 운영 등을 통해 전문성이 강화되고, 이를 통해 지속가능한 국토관리를 체계적으로 추진할 수 있다. 또한 국토의 균형발전, 경쟁력 있는 국토여건 조성, 환경친화적 국토관리라는 성과를 달성하는데 기여할 수 있다.

5. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

(1) 선행연구 개관

본 연구와 관련된 국내외 선행연구는 크게 국토계획 전반에 걸친 평가체계에 관한 연구와 모니터링이나 실적평가에 관한 연구, 현행 국토계획평가제도 및 기법에 관한 연구로 구분된다. 먼저 2000년 이후 국토계획 전반에 걸친 평가체계에 관한 연구로는 양지청 외(2002) 등이 있으며 다양한 요인을 고려한 국토계획평가체계를 제시하고 있다.

또한 실적평가나 모니터링에 관한 연구로는 문정호 외(2007), 양재섭 외 (2015) 등이 있다. 문정호 외는 실천계획 평가체계 정립방안을 제시하였다. 양재섭 외는 서울 도시기본계획 모니터링 운영방안을 제시하고 있다.

현행 국토계획평가에 관한 연구는 이용우 외(2011), 이용우·민성희 외(2013), 민성희 외(2014) 등이 있다. 여기서는 현행 국토계획평가체계 구축 및 운영과 관련한 제도시행, 평가기법, 지침을 제시하고 있다.

(2) 계획의 실효성 관련 연구

실효성에 관련해서 양지청 외(2002)는 국토계획 평가체계 구축, 평가기준, 평가지표, 평가모형, 평가관련 항목 도출, 국토계획 집행 및 관리, 평가체계 설계를 제시하였다. 특히 계획단계(사전평가), 집행단계(모니터링), 정책효과 발생단계(성과평가) 등 계획의 단계별 평가내용을 제안하였다.

또한 문정호 외(2007)는 국토종합계획 실천계획을 대상으로 평가체계를 구상하고 실천계획 추진실적을 평가하였다. 더불어 국토종합계획 실천과제 집행·평가 체계 개선 방안과 평가체계 정립 및 운영방안을 제시하였는데, 특히 평가결과의 피드백 체계 개선방안을 제시하였다.

이와는 다르게 양재섭 외(2015)은 서울 도시기본계획 모니터링체계를 구축하고 운

영매뉴얼을 제시하였다. 동시에 서울시 도시계획조례에 도시기본계획 모니터링에 관련된 사항을 신설 제안하였으며 제안한 내용은 다음과 같다.

(제2장 광역도시계획 및 도시기본계획) ⑥ 시장은 시도시기본계획의 실현정도 및 집행상황을 점검하고 서울의 전반적 도시변화를 상시적으로 진단할 수 있도록 도시기본계획 모니터링을 매년 실시하여야 한다<신설2015. 10. 8. >.

(3) 평가제도 관련 연구

평가제도와 관련해서는 이용우 외(2011)는 국토계획 평가제도를 시행하기 위하여 국내·외 평가제도 사례를 바탕으로 현행 국토계획평가제도 도입방안과 시행을 위한 추진방안을 제시하였다. 이용우·민성희 외(2013)는 국내의 지속가능성 평가제도를 비교·분석하여 지속가능성 평가제도의 발전과 국토계획평가제도의 선진화방안을 제시하였다. 선진화방안으로는 평가기준 다양화, 국토계획평가 요청서 작성방법 개선, 평가 대상의 중복문제 해결, 경미한 사항에 대한 검토 생략 절차 마련, 의견 수렴확대, 평가 결과 환류 미흡, 평가정보 지원체계 구축·운영 등을 제안하였다. 민성희 외(2014)는 국토계획 수립 지원을 위한 다양한 국토계획 평가기법을 분석하고 시범 적용하였다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

현행 국토계획평가제도(사전평가)와 관련해서는 이용우·민성희 외(2013)에도 평가제도 구축을 위해 다수의 관련 연구(국토기본법 제19조의 2관련)가 있다. 모니터링이나 중간 실적평가와 관련해서는 법적으로 실천계획의 추진실적을 평가하도록 되어 있지만(국토기본법 제18조 관련) 정부 내 자체평가여서 객관성 확보 문제가 제기되었다.

또한 성과평가와 관련해서는 법적으로 성과를 평가하도록 되어 있으나(국토기본법 제19조 국토종합계획의 정비 조항 관련) 모니터링과 마찬가지로 제도로 발전하지 못하였고 연구만 수행되었다. 따라서 모니터링의 필요성이나 운영방안, 추진실적·성과평가에 대한 단편적이고 일회적인 연구들은 수행되었다. 그러나 본 연구처럼 사전평가·

모니터링·성과평가·피드백 시스템을 구축하고 단계별 평가가 정례화 되도록 제안한 연구는 아직 없다.

연구목적 측면에서 본 연구는 다음의 세 가지 측면에서 선행연구들과 차이가 있다. 첫째로 본 연구는 현행 국토계획평가 제도를 검토하여 문제점 및 개선방안을 제안하였다. 두 번째로 국토계획평가의 범위를 확장하여 모니터링 및 성과평가까지 평가시스템을 구축하고 정례화 할 수 있도록 법제도를 개선토록 제안하였다. 마지막으로 평가체계 정비 방안을 제시하였다.

연구내용 및 방법 측면에서 본다면, 다섯 가지 측면에서 선행연구와 차별성을 가진다<표 1-2 참조>. 첫째, 본 연구는 현행 국토계획평가제도를 사전평가제도에서 사전평가·모니터링·성과평가·피드백으로 순환시켜 차기 계획수립에 반영되는 제도를 제안하였다.

둘째, 현행 국토계획평가제도(제19조의 2, 3)와 국토관리의 지속가능성 측정·평가(법제5조의 2)와의 괴리와 국토관리의 지속가능성 지표와 국토(종합)계획 수립 과정에서의 지표와의 괴리가 시스템적으로 연계되도록 제안하였다. 셋째, 국토계획평가의 실효성 측면에서 관련 공무원 및 전문가 인터뷰와 설문조사를 통하여 국토계획평가의 현황 및 문제점 파악과 개선방안을 도출하였다. 넷째, 전문가와의 협동연구와 국외사례 조사를 통하여 국토계획 평가제도의 발전방안을 제시하였다. 다섯째, 법 개정방안을 제시하였다. 국토기본법 내에서 국토계획평가제도를 개선하는 방안과 국토계획평가법을 신설하는 방안을 제시하였다는 점에서 선행연구들과 차별성이 있다.

표 1-2 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	•과제명: 국토계획 평가체계 구축 방안 연구 •연구자: 양지청 외(2002) •연구목적: 국토계획평가체계 구축방법, 평가의 위상, 평가방안, 평가지표, 평가모형 등 제시	•문헌 및 이론 고찰 •외국사례검토	•국토계획 평가체계의 이론적 고찰 •국토계획 평가체계의 설계 •국토계획 집행평가와 매트릭스 평가 체계의 구축 •국토계획 평가 관련 Check List •국토계획 집행 및 관리평가체계
	2	•과제명: 국토종합계획 실천계획 평가체계 정립방안 연구 •연구자: 문정호 외(2007) •연구목적: 중앙행정기관 및 시·도가 수립·제출한 소관별 실천계획을 국토종합계획과의 부합성과 제출한 추진실적에 대한 평가체계 제시	•국내외 문헌조사 •전문가자문 및 설문조사 •평가위원회 운영	•정부계획, 사업, 프로그램 평가방법론에 관한 이론적 검토 •실천계획과 국토종합계획과의 부합성 검토 •실천계획에 대한 추진실적 평가체계의 기본 틀 제시, 평가항목, 기준 및 방법 제시 •제안된 평가체계와 평가방법에 의한 2006년 추진실적 평가 •실천계획의 수립·진행·보완체계 등 개선방향 제시
	3	•과제명: 국토관리의 지속가능성 평가제도 발전방안 연구 •연구자: 이용우·민성희 외(2013) •연구목적: 국내외 지속가능성 평가제도를 조사, 분석하여 우리나라 국토관리 지속가능성 평가제도의 선진화 방안을 제시	•문헌연구 •협동연구 (외부전문가) •연구자문 회의 및 연구심의회	•우리나라의 지속가능성 평가제도 비교·분석 •주요 외국의 지속가능성 평가제도 실태조사 •외국과 우리나라 제도간 비교·분석 •지속가능성 평가제도의 선진화 방안
	4	•과제명: 지속가능한 국토계획 수립 지원을 위한 기법개발 및 활용방안 연구 •연구자: 민성희 외(2014) •연구목적: 국토계획 수립을 지원할 수 있는 실질적인 국토계획평가기법을 검토 및 적용하여 개선방안 도출	•평가기법 문헌조사 •전문가의견 수렴	•국토계획 평가제도 시행 현황과 과제 •국토계획 평가기법 해외동향 및 적용사례 •지속가능한 국토계획 수립지원 평가기법 •국토계획 수립지원 평가기법 시범적용방안
	5	•과제명: 서울 도시기본계획 모니터링 운영방안 관련연구 •연구자: 양재섭 외(2015) •연구목적: 상시 모니터링을 통해 도시기본계획의 일관성 있는 추진기반 마련	•선행연구조사 •공청회의의견 수렴 •관계기관 의견 수렴 등	•서울 도시기본계획 모니터링체계 구축 및 운영 매뉴얼 •서울 도시기본계획 모니터링 리포트 I: 서울도시변화 진단 •서울 도시기본계획 모니터링 리포트 II: 서울도시기본계획 성과 및 추진과정 진단 •2030 서울플랜 수립과정 백서
본 연구		•과제명: 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안 연구 •연구목적: 현재 추진중인 국토계획 평가제도의 운영실태를 점검하고 계획(안) 평가단계에서 집행평가, 실적평가로의 확장 가능성을 탐색하여 국토계획 평가제도가 국토계획의 실효성을 높이는데 기여할 수 있는 방안 모색	•국내외 문헌 조사 •관련 법률 등 제도분석 •전문가 심층 면담 및 설문 조사	•평가이론 및 선행연구 검토 •주요선진국의 국토 및 지역계획 평가제도 •국토계획평가 관련제도 현황 및 운영상의 문제점 •국토계획 평가제도 관련 실효성 제고방안 •관련법제도 개선방안 등

CHAPTER 2

국토계획 평가 관련개념 및 평가제도의 역할

01 국토계획 평가 관련 개념 검토	19
02 국토계획의 실효성과 생애주기 시스템	23
03 국토계획의 실효성 확보를 위한 평가제도의 역할	31

국토계획 평가 관련개념 및 평가제도의 역할

본 장에서는 국토계획의 정의 및 범위, 국토계획 평가의 법적 정의, 정부업무평가기본법상 평가의 정의 등을 검토하고 “국토계획 평가”의 개념을 정립하였다. 그리고 정책의 생애주기 시스템, 국토계획의 실효성과 생애주기 시스템, 정책(계획) 단계별 평가내용 및 기준을 고찰하였다. 이어서 국토계획의 실효성 확보를 위한 평가제도의 역할, 국토계획의 실효성 확보를 위한 국토계획평가의 구비요건, 국토계획의 실효성 확보를 위한 정책추진시스템을 검토하였다.

1. 국토계획 평가 관련 개념 검토

1) 국토기본법상 “국토계획”의 정의

국토기본법 제6조에 따르면 “국토계획”이란 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다. 이러한 국토계획은 국토종합계획, 도종합계획, 시·군 종합계획, 지역계획(이상 공간계획) 및 부문별계획으로 구분되는데 각각의 정의는 다음과 같다.

먼저 국토종합계획은 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획이다. 도종합계획은 도 또는 특별자치도의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획을 의미한다. 또한 시·군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군은 제외한다)의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 기본적인 공간구조와 장기 발전 방향을 제시하고, 토지이용, 교통, 환경, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 문화 등에 관하여 수립하는 계획이다.

이러한 시·군종합계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립되는 도시·

군계획을 말한다. 또한 지역계획은 특정 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획이다. 부문별계획은 국토 전역을 대상으로 하여 특정 부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획이다<그림 1-1 참조>.

2) 국토기본법상 국토계획 관련 다양한 평가 조항

(1) 학술적·통상적 “평가”의 정의

평가란 어떤 것의 가치나 업적을 체계적으로 측정하는 것이다(Trochim, 2000, Waldner, 2004. p.2 재인용). 계획평가의 정의를 둘러싼 쟁점을 점검하기 전에 평가를 분명히 정의해야한다. 왜냐하면 계획가들은 평가를 계획대안 평가나 계획결과 평가 등 여러 분야에 사용하기 때문이다(Waldner, 2004. p.2).

평가는 계획측정, 계획시험 및 평가, 계획 비평, 비교연구 및 전문가적 평가, 계획 결과에 대한 사후 평가를 포함한다(Baer, 1997, Waldner, 2004. p.2 재인용). 그러나 특히 사후 평가 즉, 계획은 어떻게 되었나? 도움이 되었나? 의도한 효과를 달성하였나? 등에 대한 관심이 높아지고 있다. 사후 평가는 종종 모니터링이라고도 불린다(Waldner, 2004. p.2).

(2) 정부업무평가 기본법상 “평가”의 정의

정부업무평가기본법에서는 평가를 일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등(이하 “정책 등”이라 한다)에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것으로 정의하고 있다(정부업무평가 기본법 2조1항).

(3) 국토기본법상의 “평가” 관련 유사조항 및 정의

국토기본법에서는 국토계획의 효율적 추진을 위하여 제 5조의 2에서 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준, 제18조에서 실천계획의 수립 및 평가, 제19조에서는 국토종합계획의 정비, 국토계획평가의 대상 및 기준, 국토계획평가의 절차를 다음과 같이 규정하고 있다.

□ 제 5조의 2(지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준)

- ① 국토교통부장관은 국토의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 국토관리의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 지표 및 기준을 설정(변경 포함)하여 공고하여야 한다.
- ⑤ 국토교통부장관과 지방자치단체의 장은 ... 국토관리의 지속가능성을 측정·평가할 수 있다.

□ 제18조(실천계획의 수립 및 평가)

- ③ 국토교통부장관은 중앙행정기관의 장 및 시·도지사가 작성한 소관별 실천계획의 추진 실적을 종합하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하여야 한다.

□ 제19조(국토종합계획의 정비)

- 국토교통부장관은 제18조제3항에 따른 평가 결과와 사회적·경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하여야 한다.

□ 제19조의2(국토계획평가의 대상 및 기준)

- ① 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가(이하 "국토계획평가"라 한다)한다.

(4) 협의 및 광의의 국토계획 평가

□ 협의의 국토계획 평가²⁾

협의의 “국토계획평가”는 국토기본법의 정의를 따른다. 국토기본법 “제19조의2(국

2) 이후에서는 법조항에 사용된 원문자(예: ①, ②, ...)와의 혼동을 피하기 위하여 원문자 대신 □를 사용한다.

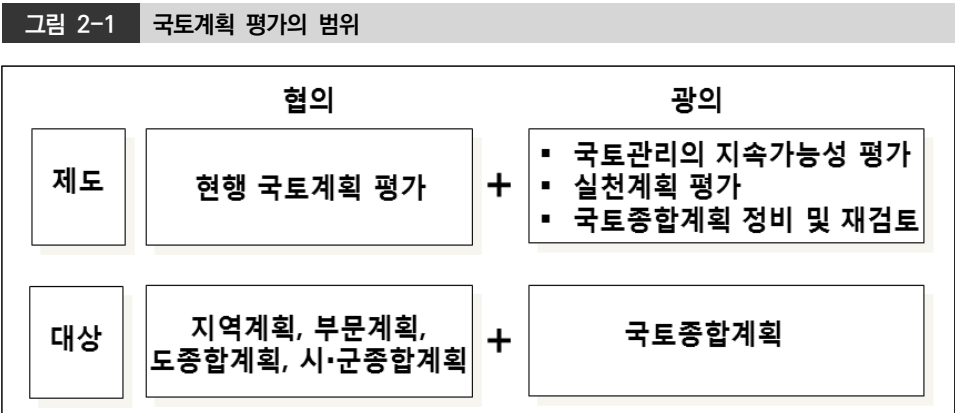
토계획평가의 대상 및 기준)”는 “국토계획평가”에 대해서 “① 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가(이하 “국토계획평가”라 함)한다”라고 정의하고 있다. 따라서 본 연구에서는 협의의 국토계획평가 즉, 법 제19조의 2의 국토계획평가를 “현행 국토계획평가”제도라고 명명하고자 한다.

□ 광의의 국토계획 평가

광의의 “국토계획 평가”는 국토기본법 제19조의 2의 “현행 국토계획평가” 뿐 아니라 동법 제5조의 2(지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준), 제18조(실천계획 평가), 제19조 국토종합계획의 재검토(사후 평가) 등이 포함된 사전(계획안 평가)·중간(모니터링·실적)·사후(모니터링·성과평가)평가를 의미한다.

(5) 본 연구의 조작적 정의 및 국토계획 평가의 범위

본 연구에서는 국토계획 평가를 국토기본법의 평가관련 조항 모두를 포함한 광의의 의미로 간주한다. 따라서 국토계획 평가대상은 국토계획(지역계획, 부문계획, 도종합계획 및 시군종합계획)과 더불어 국토종합계획이 포함된다.



자료: 국토기본법 참조 연구진 작성

2. 국토계획의 실효성과 생애주기 시스템

1) 정책과 계획의 실효성

계획은 결과를 활용하기 위해 작성되며, 만일 계획에 있어서 결과물을 활용하지 않는다면 의미는 희석될 수 밖에 없다. 따라서 결과물 활용이라는 목표가 주어질 때 계획의 실효성이 제고되고, 계획과정도 발전하게 된다(이원희 외, 2010. p. 99). 계획이 실천으로 이어지고 목표를 달성하는데 많은 과정과 그 과정에 난관이 있어 목표달성이 어렵다.

그럼에도 불구하고 정부는 대 국민이나 대 지역민에게 홍보하여 꿈과 희망 및 비전을 제시하고 집행을 위한 근거를 마련하며 목표달성을 위하여 계획을 수립한다. 여기서 계획의 실효성이란 수립된 계획이 실천으로 이어지고 목표를 달성하는 것에서 찾을 수 있다. 목표달성여부는 평가나 점검을 통해 확인할 수 있지만 평가과정에는 비용, 정치적 위험, 기술적 어려움, 전문가적 기준과 절차적 요소 등이 장애물로 작용할 수 있다. 그리고 이런 장애물이 평가를 꺼리는 요소로도 작용한다(Waldner, 2004. p. 21).

다른 한편으로 계획이 대부분 실천으로 이어지지 못하고 목표가 달성되지 못한 채 새로운 계획을 수립할 시기가 도래하여 계획의 실효성을 낮추는 주된 원인으로 작용하고 있다. 이러한 원인에는 계획 단계, 집행 과정 그리고 성과에 영향을 주는 내외부요인들이 존재한다. 따라서 계획이 실효성을 가지기 위해서는 계획에서 과정 및 목표달성 그리고 다음 계획수립으로 이어지는 시스템이 구축되고 그에 따라 집행될 필요가 있다.

2) 정책의 생애주기 시스템과 평가의 위상

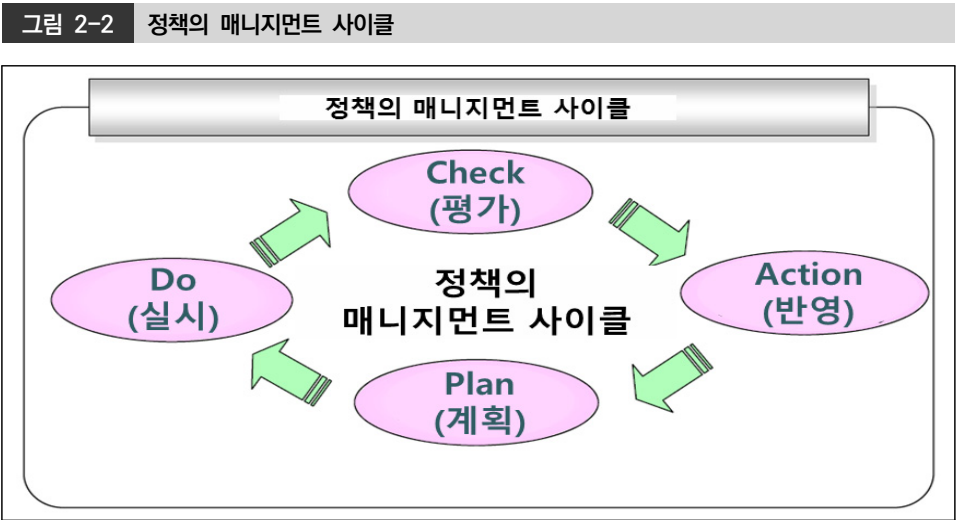
(1) PDCA(Plan·Do·Check·Action) 사이클

PDCA(Plan·Do·Check·Action) 사이클은 미국의 통계학자이며 경영컨설턴트인 에드워드 데밍이 제시한 방법으로 본래는 생산품질관리기법인데, 타 부문까지 확산되었

다(이주일, 2016). PDCA 사이클은 Plan(계획), Do(실행), Check(평가), Action(반영)의 네 가지 단계로 분류하여 정책을 관리(management)하여 실효성을 제고하는 방법이다.

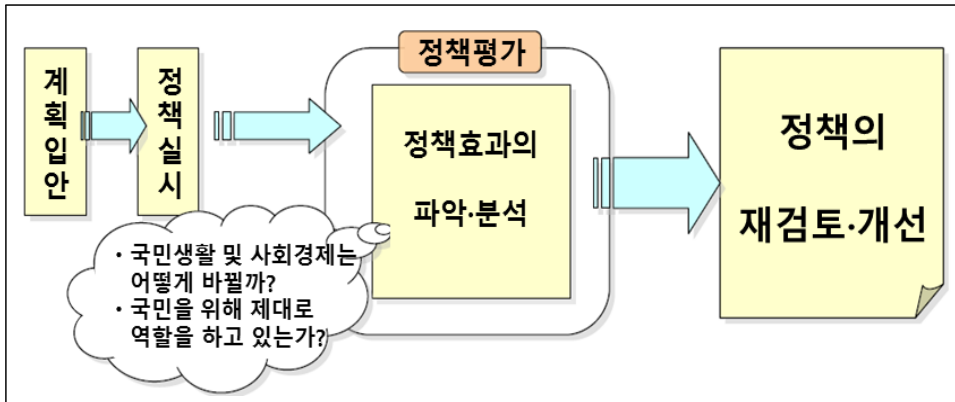
먼저 Plan(계획) 단계에서는 목적에 따른 목표와 목표를 달성하기 위한 대책을 정하고, Do(실행) 단계에서는 Plan에서 설정한 대책을 실시한다. 그리고 Check(평가) 단계는 대책의 실행에 따른 결과의 상황을 평가하는 것으로 대책대로 실행되었는가? , 목표와 실제치의 차이는 없는가? 등을 점검한다. 마지막으로 Action(반영) 단계에서는 이상이 있으면 그 원인을 조사하여 조치, 대책대로 시행되지 않으면 대책대로 되도록 조치하고, 상황이 변화된 것이라면 그 상황에 맞는 대책을 새롭게 구상한다.

여기서 정책평가는 각 부처가 스스로 정책의 효과를 파악하여 분석하고, 평가함으로써 차후의 계획 입안 및 실시에 도움이 되도록 하는 것을 의미한다. 즉, 정책의 시행으로 인해 국민생활 및 사회경제는 어떻게 바뀔까? 또는 정책이 국민을 위해 제대로 역할을 하고 있는가? 등을 파악·분석하여 정책의 재검토 및 개선이 이루어지게 하는 것이다.



자료: 日本 總務省 行政平價局, 政策評價 Q&A, 2015. 이주일. “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”. 2016. 미발간원고. p.15 재인용

그림 2-3 정책평가의 개념



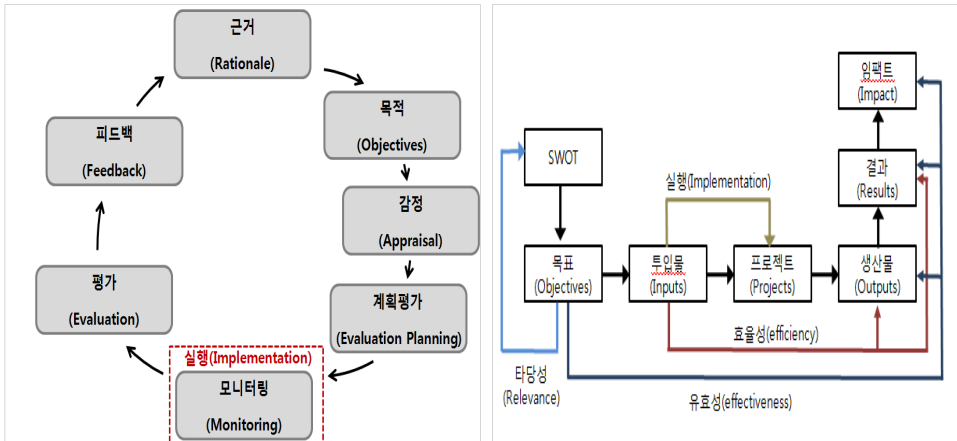
자료: 日本 總務省 行政評價局, 政策評價 Q&A, 2015. 이주일, “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”, 2016. 미발간원고.
p.14 재인용

(2) 영국의 ROAMEF 사이클과 EU의 정책평가

ROAMEF(Rationale Objectives Appraisal Monitoring Evaluation Feedback) 사이클은 영국 잉글랜드 지역에서 공간정책 평가를 위해 제시된 방법이다. ROAMEF 평가의 역할은 모니터링과 환류(feedback)를 연결하고 정책개입의 효과에 관한 정보를 제공하는데 있다. 여기서 목표는 액션(action)이 영향이 있는지를 사후 평가하는 것이며, 평가결과는 향후 프로그램 관리, 정책토론, 그리고 정책방향 설정 등에 활용된다.

EU는 정책 평가시 효과성(effectiveness)과 효율성(efficiency) 입증을 요구한다. 이를 위해서는 먼저 목표에 도달했는지(효과적인지)와 정책에 있어서 돈이 낭비되지 않았는지(효율적인지)를 입증하는 즉, 효과성과 효율성이 평가되어야 한다. 두 번째로는 무엇을 달성해야 하는지, 어떻게 달성해야 하는지에 대해 투입, 집행, 산출, 결과, 성과 측면에서 평가가 이루어져야 한다. 이러한 평가내용은 정책의 진행정도에 따라 변화되고 사전, 중간, 사후 평가가 포함되기도 한다.

그림 2-4 영국의 ROAMEF 정책결정 사이클/ EU의 지역정책 평가방법



자료 : DFES. "Evaluation and Appraisal Guidance".

UK: Department for education and skills. 2005. p.2.

자료: Trón. "Evaluation Methods of European Regional

Policy and Reasons for Different Outcomes". 2009. p153

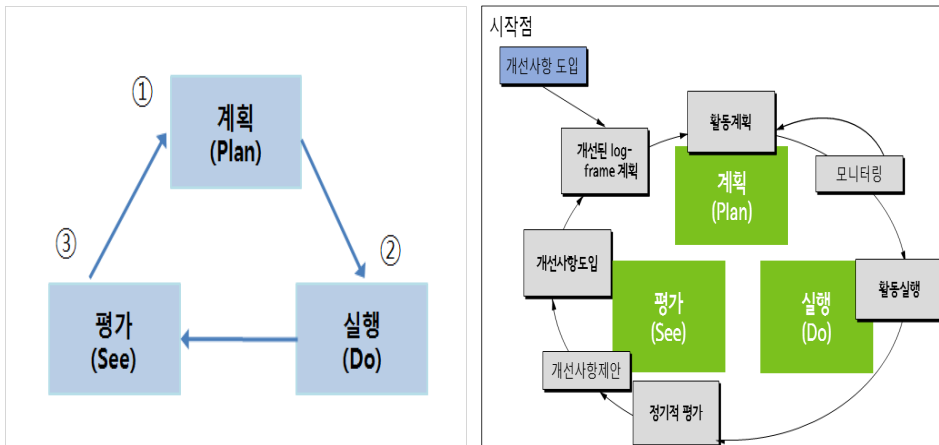
(3) LEAD(Log-frame Evaluation Application Design)

일본의 LEAD 프로그램은 FASID³⁾에서 국제개발 프로젝트를 평가하기 위해 개발되었다. 이 프로그램은 타당성, 유효성, 효율성, 영향력, 지속가능성 등 다섯 가지 평가 기준으로 정책을 평가한다. LEAD는 계획수립(Plan), 이행(Implementation), 평가(Evaluation) 순으로 구성되며, 평가는 다음 계획수립의 개선·향상(Improvement)과 밀접한 관계를 가지고 있다.

LEAD는 계획수립 단계부터 시작하는 것이 아니라 계획의 향상을 위하여 평가부터 시작된다. 계획의 수립 후 집행단계에는 항상 모니터링이 수반되고 평가는 정기적으로 이루어지며 그 평가결과는 계획의 개선·향상으로 이어지는 사이클을 가진다. 일본의 LEAD 사례는 우리나라가 제5차 국토종합계획을 수립할 때 제4차 국토종합계획의 성과평가부터 해야 할 필요성을 시사한다.

3) FASID(Foundation for Advanced Studies on International Development)

그림 2-5 plan-do-see 평가방법 / 향상순환 사이클



자료 : FASID. "The Users Guide to L-E-A-D Log-frame Evaluation Application Design - A New Approach for Policy and Program Evaluation". Foundation for Advanced Studies on International Development. 2005. p.2. p.64

3) 정책(계획)평가의 목적과 방식

(1) 평가의 목적

OECD(2006)는 평가(evaluation)의 목적을 감사(audit), 관리(management), 학습(learning)으로 규정하고 있다. 여기서 감사는 목표가 달성되었는지, 사업비가 유용하게 집행되었는지, 사업이 효율적이고 효과적으로 추진되었는지를 점검하여 언론이나 국민, 정치가들에게 보여주기 위한 것이다. 또한 관리의 계획이나 정책 과정에서 이슈에 대한 지식이 향후 의사결정에 사용되기 때문에 과정관리가 중요시된다. 학습은 경험들을 문서로 기록하고 이해하고 분석하여 저장함으로써 특정 의사결정 상황에 활용된다.

평가가 추진되는 이유는 계획과 정책의 개선 및 향상과 도의적 의무, 합법화, 자금 조달 및 홍보, 계획 업데이트시 비용감소, 절차상 효율성 등을 제고 할 수 있기 때문이다. 이렇게 여러 가지 유용한 측면이 존재하고 있음에도 불구하고 잘 이루어지지 않는 원인은 다음과 같은 측면들에서 찾아볼 수 있다.

첫째, 비용 및 경제적 인센티브의 부족, 초기단계 재원 부족 등의 경제적 측면과 정치적·문화적 측면에서 평가의 도입을 어렵게 하는 요인들이 있기 때문이다. 둘째, 법적·제도적 측면에서 정책(계획)과정상의 평가에 대한 요구와 보장이 없다면 정책(계획)에 대한 평가가 이루어지기 어렵다는 점이다. 셋째, 정책(계획)과정에서 인과적 속성을 밝히기 어려운 문제가 만연하거나, 이론이 부족한 경우 또는 터무니 없는 가설 등이 기반이 되는 등의 기술적 어려움이 있다면 정책(계획)의 평가가 도입되기 힘들다(Waldner, 2004. pp.14~18).

(2) 정책(계획)평가 방식

정책평가는 정책의 특성 등에 따라 사업평가방식, 실적평가방식, 종합평가방식과 이러한 요소를 결합한 것 등이 있다. 이러한 세 가지 방식은 평가의 대상, 시점, 목적, 방법에 따라 각각의 특징을 갖고 있기 때문에 적절한 방식을 이용하여 실시하여야 한다.

먼저 사업평가는 사무 사업을 대상으로 한다. 평가시점은 사전 또는 필요에 따라 사후에 검토된다. 목적은 사무사업의 채택여부, 선택 등의 지원이다. 이를 위해 사전에 기대되는 정책효과와 그에 소요되는 비용 등을 추계·측정하는 방식으로 진행된다.

실적평가는 각 부처의 중요한 시책 등이 대상이다. 평가시점은 사후평가이고, 정책의 재검토 및 개선에 도움을 주고자 하는 목적으로 사전에 달성해야 할 목표를 설정하고 목표의 달성정도를 평가하는 것이다. 실적평가는 정기적·계속적으로 실적을 측정하며, 목표기간 종료 시 달성도를 평가한다.

마지막으로 종합평가는 정책·시책의 문제점을 파악하고 원인을 분석하는 등의 종합적인 평가를 위한 것이다. 특정테마(특히 협의의 정책·시책)를 대상으로 정책효과를 다양한 각도에서 심도 있게 종합적으로 평가한다. 또한 평가의 시점은 사후평가를 위주로 하기 때문에 일정기간 경과 후가 중심이 된다(이주일, 2016. p.23).

표 2-2 정책(계획) 평가의 방식

구분	시점	대상	목적	방법
사업평가	사전 필요에 따라 사후 검증	주로 사무사업	사무사업의 채택여부, 선택 등 지원	사전에 기대되는 정책효과와 그에 소요되는 비용 등을 추계·측정
실적평가	사후 정기적·계속적으로 실적 측정 목표기간 종료시에 달성도 평가	각 부처의 중요한 시책 등	정책의 부단한 재검토 및 개선 지원	사전에 달성해야할 목표를 설정하고 목표의 달성정도에 대해 평가
종합평가	사후 일정기간 경과후	특정테마 (협의의 정책·시책)	문제점 파악, 원인분석 등 종합적인 평가	정책효과의 발현상황을 다양한 각도에서 심도있게 분석하는 등 종합적으로 평가

자료 : 이주일, “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”. 2016. 미발간원고. p.23 재인용

(3) 평가내용 및 평가기준

□ 계획의 형성단계

계획수립단계에서의 평가는 정책방향설정의 적합성, 정책내용이 정책목표를 효과적으로 달성할 수 있는지, 다른 정책들과 상충되거나 모순은 발생하지 않는지, 정책 파생 효과에 대한 인식과 대책은 적정한지 등을 점검할 수 있다. 현행 국토계획평가제도는 계획수립 단계에서의 평가이다.

□ 계획의 집행단계

집행단계에서의 평가는 정책추진실적을 조사하고 모니터링하여 목표의 성취나 태도 변화 등이 얼마나 이루어졌는지를 주기적으로 테스트하고 잠재적인 문제점을 관찰한다. 이러한 작업을 통해 집행단계에서의 평가는 정책에서 어느 측면이 확대, 수정, 개선될 필요가 있는지 판단한다. 그리고 이를 기반으로 정책의 기획자나 개발자들에게 정책의 개선에 도움이 되는 정보를 산출하여 제공하는 것을 목적으로 한다.

□ 계획의 성과단계

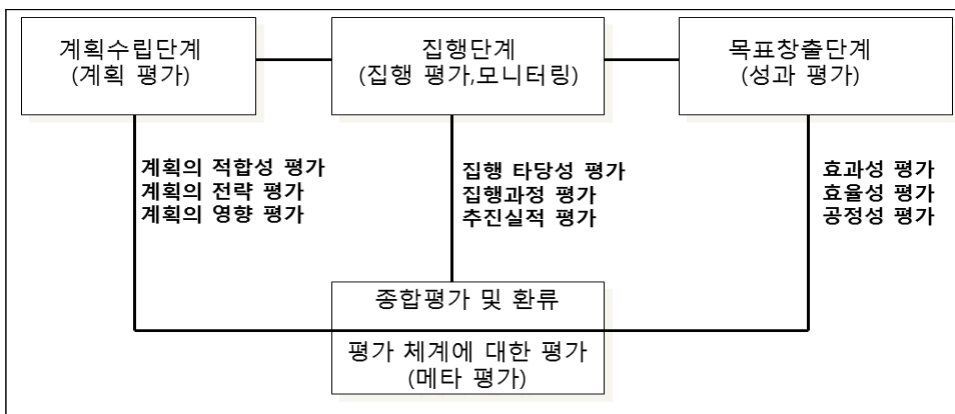
성과단계에서의 평가는 계획이 집행된 후 의도했던 효과가 발생했는지를 확인하고 검토하여 계획의 파생효과, 즉 정책 집행에 따른 역효과와 부수효과를 포함하여 정책의 사회적 영향을 파악하는 활동을 수행한다.

표 2-3 단계별 평가 내용 및 기준

구분	평가내용	평가기준
계획의 형성단계 (사전평가)	- 계획수립단계에서 정책방향설정의 적합성, 정책내용이 정책목표를 효과적으로 달성할 수 있는지, 다른 정책들과 상충되거나 모순은 발생하지 않는지, 정책 파생효과에 대한 인식과 대책은 적정한지 등 점검	적합성 평가, 전략 평가, 영향 평가
계획의 집행단계 (모니터링)	- 정책추진실적을 조사하고 모니터링하여 목표의 성취나 태도변화 등이 얼마나 이루어졌는지를 주기적으로 테스트하고 잠재적인 문제점을 관찰하며, 정책의 어느 측면이 확대, 수정, 개선될 필요가 있는지 판단하여 정책의 기획자나 개발자들에게 정책의 개선에 도움이 되는 정보를 산출하여 제공하는 것이 목적임	타당성 평가, 집행과정평가, 추진실적 조사
계획의 성과단계 (성과평가)	- 계획이 집행된 후 의도했던 효과가 발생했는지 확인·검토하고 계획의 파생효과, 즉 정책 집행에 따른 역효과와 부수효과를 포함하여 정책의 사회적 영향을 파악하는 활동	효과성 평가, 효율성 평가, 공정성 평가

자료: 양지청·윤혜철·양진홍. 국토계획 평가체계 구축방안 연구. 2002. pp.15~18 참조 작성.

그림 2-6 단계별 평가내용 및 평가기준



자료: 양지청·윤혜철·양진홍. 국토계획 평가체계 구축방안 연구. 2002 참조 수정

3. 국토계획의 실효성 확보를 위한 평가제도의 역할

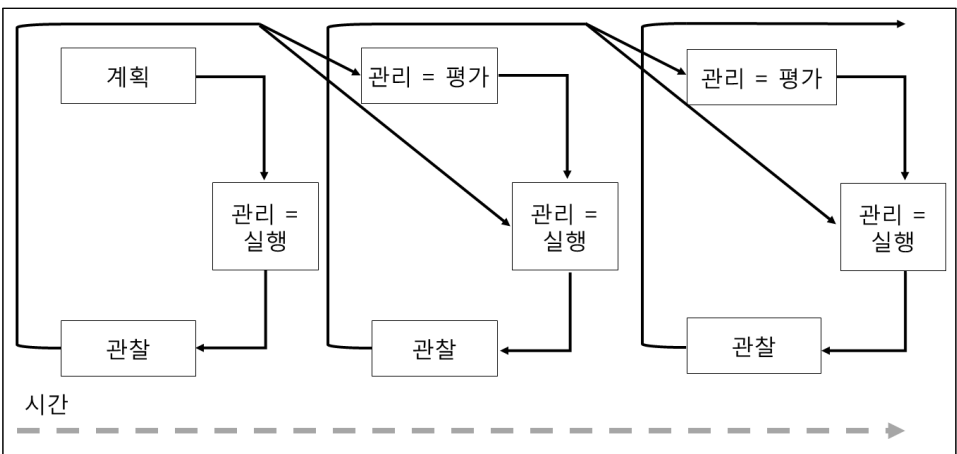
1) 국토계획·정책 시스템 상에서 국토계획 평가의 역할

(1) 실효성 제고 역할

국토계획 평가는 결국 plan-do-see 시스템 상에서 계획·정책이 효율적·효과적으로 추진되고 있는지 파악·분석하여 정책의 재검토 및 개선이 가능하게 한다. 즉, 국토계획 평가는 국토계획의 발전을 가져오는 하나의 방법이라고 볼 수 있다. 따라서 국토계획이 실효성을 가지기 위해서는 지속적으로 계획의 달성도를 확인하여 계획이 올바르게 추진되고 있는지 점검할 필요가 있다. 또한 여건변화에도 불구하고 계획내용이 여전히 타당한지 주기적으로 평가하여 수정이 필요할 경우에는 대책을 마련할 수 있는 시스템 마련이 중요하다.

평가에 대한 피드백은 각 단계별 평가 결과들이 환류되어 수정되고 다음 단계에 반영되도록 선순환 시스템을 갖추어야 한다. 또한 제도적으로 평가결과 반영을 의무화할 경우 실효성 제고가 이루어질 수 있다. 이를 위해서는 국토계획에 대한 상시적 모니터링 체제와 함께 사후평가제도가 마련될 필요가 있다.

그림 2-7 상시적 모니터링 체제



자료: Glasson, John & Tim Marshall. Regional Planning. 2007. p.152.

(2) 신뢰성 제고 역할

객관적이고 투명한 평가가 이루어진 이후에는 평가결과를 공표하고 국민의 신뢰를 얻는 것이 중요하다. 국토계획의 달성도 평가결과 공표는 행정기관의 정책 추진에 대한 국민적 이해 증진에 기여하고 신뢰도를 높이는 역할을 할 수 있다.

(3) 실용도 제고 역할

평가결과는 공표된 뒤 예산, 세제개정, 법령개정에 따른 제도의 신설이나 폐지, 차기계획 수립 등의 작업 근거가 되고 유용한 정보로 활용 가능하다. 평가결과가 없을 경우 예산 확보·배분, 차기계획 또는 사업 수립의 근거 마련시 정책당국자들과 국민을 설득시키기 어렵다.

2) 국토계획의 실효성 확보를 위한 국토계획 평가의 구비 요건

국토계획의 평가는 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 영향성(impact), 타당성(relevance), 지속성(sustainability)을 갖추어야 한다. 먼저 효율성은 정책(계획)을 이행하였을 때 생산성(투입물을 통해 결과물을 효율적으로 생산)을 평가에 포함 시킴으로써 측정할 수 있다. 효과성은 평가에서 목표의 성취 및 달성 수준을 고려하는 것을 의미한다. 영향성은 계획으로 인해 직접·간접적으로 발생할 수 있는 긍정적·부정적 영향을 의미하며 지속성은 계획으로 인해 발생하는 지속적인 영향과 수혜를 의미한다.

또한 국토계획의 평가는 목적에 대한 타당성을 확보하여야 하는데 타당성은 평가를 하는 이유가 수혜자, 국가와 국제적 목표, 사회·경제적 트렌드에 부합하는지 고려하는 것을 의미한다. 계획목표에 대한 달성도 평가와 수립후의 여건변화에 대응한 계획내용의 타당성에 대한 평가는 계획이 수립되어 있고 국민들의 생활에 크게 영향을 미침에도 불구하고 관심이 높지 않고 정보도 제공되지 않고 있는 상태의 국민들에게 정보를 제공함으로써 관심을 환기시킬 수 있는 역할을 한다.

평가에서의 타당성 확보는 국토계획이 일정수준이상의 목표를 달성할 경우 정책목표

와 지침 등을 추가하거나 수정할 수 있도록 하여 계획의 경직성을 방지하고 시대적인 요청에 유연하게 대응할 수 있도록 한다. 무엇보다도 이러한 평가결과는 정확하고 일관성을 갖추며 신뢰할 수 있어야 하며 현실여건을 반영한 실용성, 객관성을 갖추는 필요가 있다.

3) 국토계획의 실효성 확보를 위한 정책추진시스템

정부와 국가는 국가경쟁력을 높이고 국민 삶의 질을 향상시키며 국민행복을 달성하기 위하여 국민들로부터 세금을 걷고 권한을 위임받아 정책을 추진하고 있다. 이중 국토교통분야의 정책은 기본적으로 국토기본법에 의해 추진되며 국토의 균형발전, 경쟁력 있는 국토여건 조성, 환경 친화적 국토관리를 통하여 국가경쟁력을 높이고 국민 삶의 질을 향상시키며, 국민행복을 증진시키고자 하는 목적을 가지고 있다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 국토계획의 수립단계부터 집행상황을 점검하고 목표를 기준으로 성과를 평가하여 계획의 실효성을 확보할 수 있어야 하는데 이를 위해서는 다음의 요건들이 구비되어야 한다. 먼저 실효성을 지향하고 강제할 수 있는 법과 제도 및 예산과 조직 등의 계획 환경이 선행되어야 한다. 지표의 설정이 성과와 관련이 있어야 하고 이러한 지표설정이 계획의 수립에 반영되어야 한다. 지표가 설정되고 계획이 수립되면 일정기간 이후 지표변화를 모니터링 하고 계획의 집행상황을 점검하는 과정이 필요하다. 마지막으로 산출단계에서는 계획지표와 계획의 성과목표 달성여부를 평가하여야 한다. 평가는 비용과 시간이 들지만 집단적으로 혜택을 보는 행위이기 때문에 평가가 의무화되어야 추진될 수 있다(Waldner, 2004. pp. 14~15).

국토정책추진시스템은 계획수립-집행-평가-반영의 사이클에서 이에 영향을 미치는 계획 환경, 투입자원, 추진과정, 산출물, 성과, 영향과 긴밀한 관계를 맺고 있다. 국토(종합)계획을 둘러싼 계획 환경은 법·제도·예산·조직·인력 등이라고 볼 수 있다. 투입은 지표 및 기준을 설정하여 국토계획을 수립하고 자체평가를 거친 뒤 계획안 정합성을 검토·평가하는 것이다. 과정은 국토관리의 지속가능성에 대한 지표변화를 모니터링하고 계획의 집행상황을 점검하는 단계를 의미한다. 이런 과정으로 계획지표를 달성하고 계획의 전략·성과목표를 산출한다.

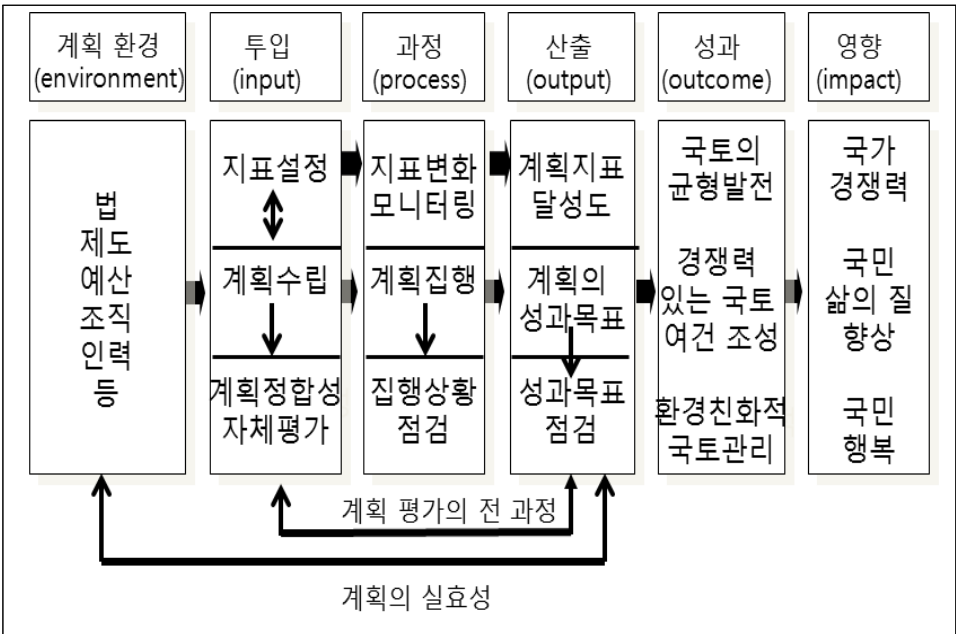
또한 계획지표 달성과 계획의 전략 및 성과목표 달성을 통한 국토의 균형발전, 경쟁

력 있는 국토여건의 조성, 환경친화적 국토관리는 국토계획의 성과이다. 그리고 이것은 국가경쟁력, 국민 삶의 질 향상, 국민행복에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

여기서 계획 환경부터 산출까지의 시스템적 과정이 계획지표설정과 계획수립, 지표 변화 모니터링, 계획의 집행상황점검, 계획지표·성과목표달성까지가 계획평가의 전 과정에 해당되며, 계획의 실효성과 관련된다. 현행 국토계획 평가제도는 투입부문 중 계획안 자체평가와 정합성평가에 국한되고 있다. 그러나 계획 환경부터 산출과정까지 구성요소들이 잘 갖추어지고 집행될 때 계획의 실효성이 높다고 판단할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 계획 환경부터 산출까지가 계획의 실효성에 영향을 미친다고 간주하여 국토계획평가 추진현황과 실태를 분석하고 개선방안을 마련하고자 하였다. 여기에는 일본과 독일 등의 국토계획평가제도를 검토하고, 전문가 설문조사를 통하여 그 근거를 확보·포함하였다.

그림 2-8 투입·산출로 본 국토정책추진시스템과 계획평가의 실효성



CHAPTER 3

주요 선진국 사례 및 시사점

01 일본 사례	37
02 독일 사례	60
03 프랑스 사례	72
04 정책적 시사점	88

주요 선진국 사례 및 시사점

본 장의 연구 목표는 국토계획과 유사한 계획을 수립하고 국토 및 지역계획 평가제도를 운영하고 있는 일본, 독일, 프랑스의 사례를 심층 검토하여 제도적 현황을 파악하는 것이다. 또한 법과 계획에 근거하여 추진하고 있는 정책시스템, 사전평가, 모니터링, 사후 평가제도 등을 분석하여 시사점을 도출하고 우리나라에의 적용 근거를 마련하는데 있다.

1. 일본 사례⁴⁾

1) 국토형성계획제도의 개요

1950년에 제정된 일본의 「國土總合開發法」은 개발 및 양적 확대를 기조로 하고 있어서, 저출산 고령화, 글로벌 경쟁 심화, 환경문제, 재정제약, 지방분권 등 여건변화에 대응이 어렵다는 문제 인식이 지속되었다. 이에 따라 2005년에 「국토총합개발법」이 「국토형성계획법」으로 개정되면서 종래의 전국총합개발계획 대신 국토형성계획을 수립하게 되었다. 계획 명칭의 변화가 시사하듯이 국토형성계획은 개발보다 국토의 이용·정비 및 보전을 목표로 하였다. 이에 대해서 국토형성계획법 제2조에서는 “국토형성계획은 국토의 이용·정비 및 보전(이하, 「국토의 형성」이라 함)을 추진하기 위한 종합적·기본적 계획”으로 정의하고 있다.

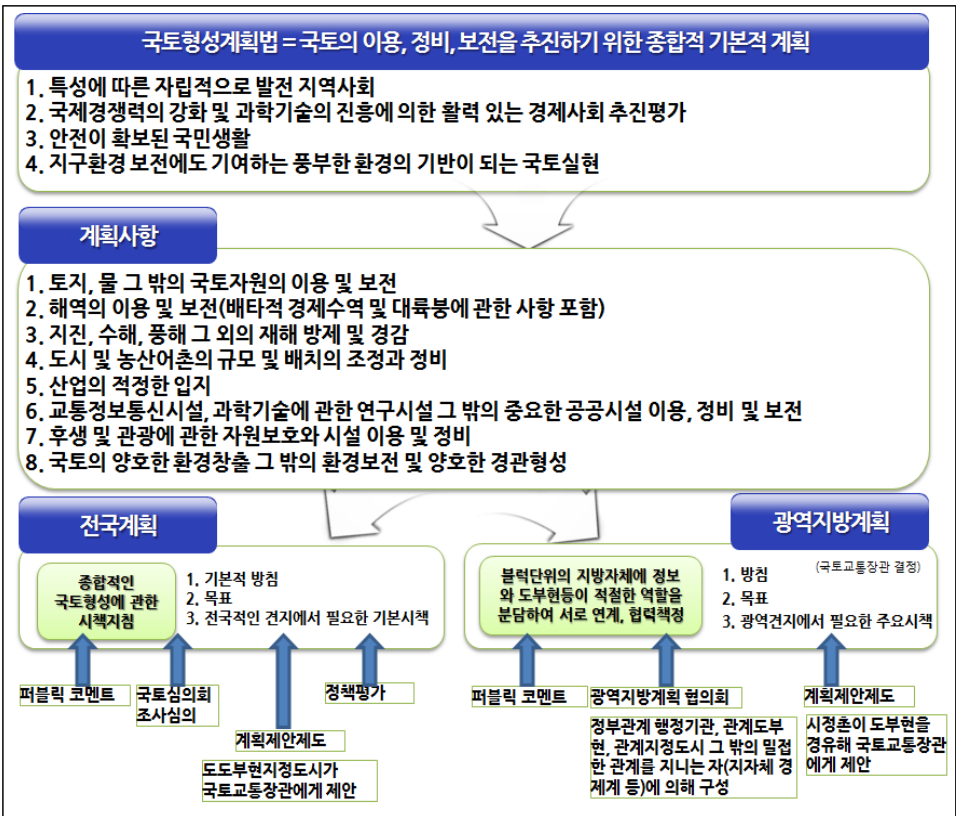
이전의 일본 국토총합개발법에서의 국토계획은 전국총합개발계획, 도도부현총합개발계획, 지방총합개발계획, 특정지역총합개발계획으로 구성되어 있었다. 하지만 도도부현총합개발계획과 지방총합개발계획은 수립실적이 전혀 없고 특정지역총합개발계획

4) 일본사례는 외부연구진인 이주일, “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”. 2016 미발간 원고, 이동우, “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 2016. 미발간 원고를 주로 참조하였다.

은 1967년 이후 수립실적이 없었다. 하지만 국토형성계획은 전국계획과 유명무실하던 도부현종합개발계획, 지방종합개발계획, 특정지역종합개발계획을 폐지하는 대신 광역 지방계획제도를 도입함으로써 국토계획의 실효성 제고를 도모하였다.

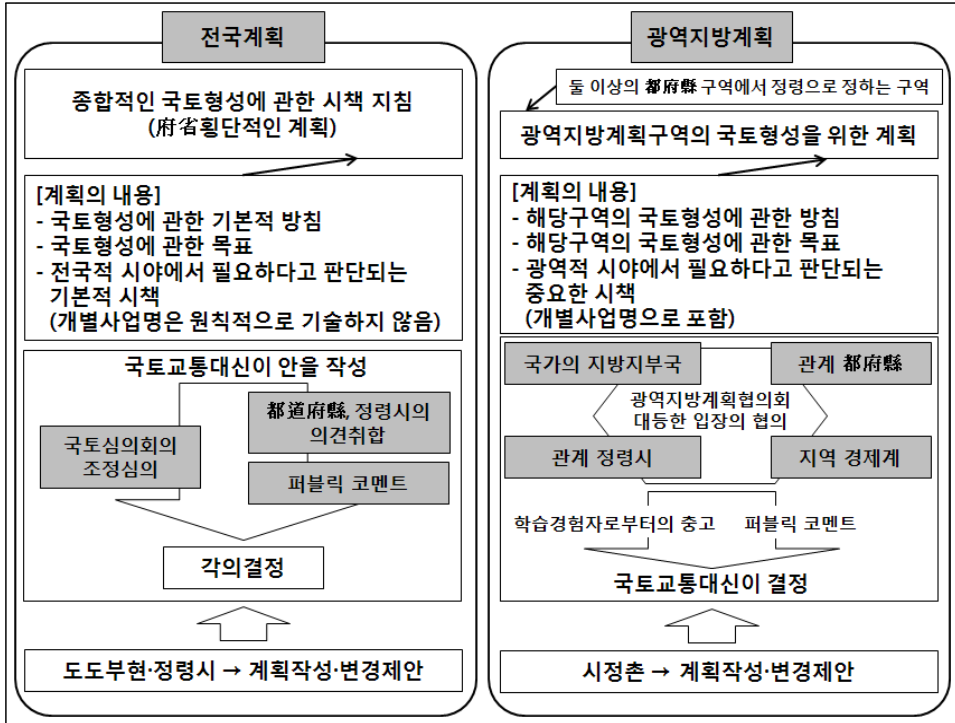
국토형성계획은 전국계획과 광역지방계획으로 구성된다. 새로이 도입된 광역지방계획의 계획권역은 동북권(東北圈), 수도권(首都圈), 북륙권(北陸圈), 중부권(中部圈), 근기권(近畿圈), 중국권(中國圈), 사국권(四國圈), 구주권(九州圈) 등의 8개 권역으로 구성되어 있다.

그림 3-1 국토형성계획법의 개요와 정책평가



자료: <http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keikaku/1/shiryo3-2.pdf>. 2016. 8.20. 이주일. "일본 국토계획 평가 제도와 모니터링". 2016 미발간 원고. 재인용

그림 3-2 일본 전국계획과 광역지방계획 수립 과정



자료 : 이주일, “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”. 2016. 미발간 원고. p.6

일본의 경우 국토형성계획(전국계획)에 대한 정책평가가 제도화되어있다. 전국계획 작성 후 일정기간 경과 후에는 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률」(약칭 「정책평가법」)에 의한 정책평가를 실시하도록 국토형성계획법에서 명문화되어 있다.

정책평가 이외에 진척상황에 대해서는 법률에서 규정되어 있지는 않으나 연차별 모니터링을 실시한다. 국토형성계획(광역지방계획)은 「정책평가법」에 의한 정책평가 대상은 아니나, 전국계획과 더불어 연차별 모니터링을 실시하고 있다. 최초의 국토형성 계획은 2008년에 수립되었으며, 2015년에 새로운 국토형성계획이 수립되었다. 2015년 정책평가 결과는 아직 없기 때문에 이후에는 주로 2008년 수립된 국토형성계획에 대한 정책평가에 대해 살펴보았다.

2) 국토형성계획 정책 평가 및 모니터링 제도 개요

(1) 국토형성계획(전국계획)

2005년에 제정된 국토형성계획법 제7조(전국계획에 관한 정책의 평가)는 “① 국토교통대신은 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률(2001년 법률 제86호)」 제6조제1항⁵⁾의 기본계획을 정하는 때에는, 동조 제2항제6호 정책⁶⁾으로서 전국계획을 정하여야 한다. ② 국토교통대신은 전국계획 공표일로부터 2년을 경과한 날 이후, 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률」 제7조제1항⁷⁾의 실시계획을 처음으로 정하는 경우에는 동조 제2항제1호⁸⁾의 정책으로서 전국계획을 정하여야 한다.”라고 규정함으로써 국토형성계획(전국계획)에 대한 정책평가를 명문화하고 있다.

이를 요약하면 국토교통대신은 국토형성계획(전국계획) 수립 후 2년이 경과한 시점에서 「행정기관 수행 정책평가에 관한 법률」에 근거한 사후평가를 실시하여야 한다는 것이다. 이에 따라 국토교통성은 「국토교통성 정책평가 기본계획」 및 「국토교통성 사후평가 실시계획」에서 국토형성계획을 2012년과 2019년의 정책평가(정책리뷰) 대상으로 선정하였다.

2008년에 수립된 국토형성계획(전국계획)에서는 국토계획의 모니터링과 평가 실시에 관한 사항을 규정하였다. 평가실시에 대해 국토형성계획에서 규정된 내용은 계획의 수립, 추진, 평가 프로세스를 통한 효율적, 효과적인 진행관리를 시행하는 국토계획매니지먼트 사이클의 확립이 필요하고 이를 위해 지리공간정보를 활용한 계획의 모니터링이 필요하다는 것이다. 또한 모니터링 결과에 입각하여 국토형성계획법 제7조의 규정에 의거, 전국계획에 관한 정책의 평가를 실시하고 그 결과에 따라 필요한 조치를

5) 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률」 제6조제1항 : 행정기관의 장은 소관정책에 대하여 3~5년 주기로 정책평가 기본계획을 수립하여야 한다.

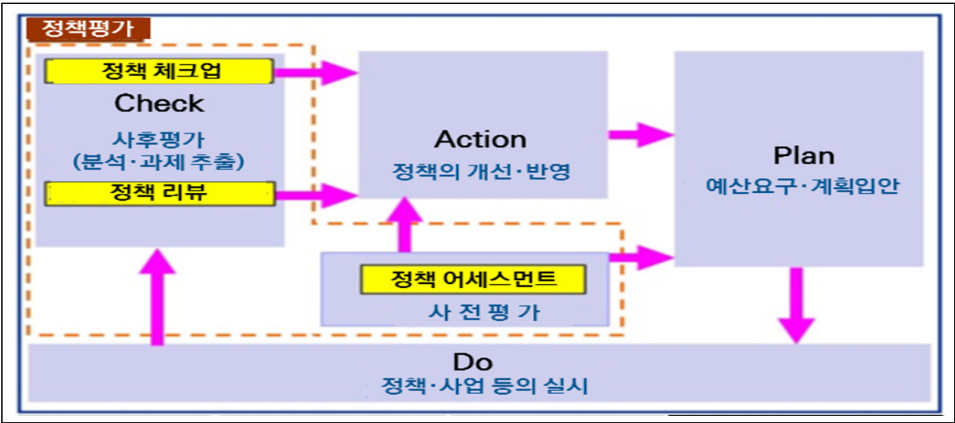
6) 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률」 제6조제2항 : 정책평가 기본계획에서 규정하여야 할 사항은 다음과 같음 ①계획기간 ②정책평가 실시방침 ③정책평가의 관점 ④정책효과의 파악 ⑤사전평가의 실시 ⑥사후평가 대상 정책 및 기타 사후평가의 실시 ⑦전문가 활용 ⑧정책평가 결과의 정책반영 ⑨정책평가 정보 공표 ⑩정책평가 실시체제 ⑪기타 정책평가 실시에 필요한 사항이다.

7) 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률」 제7조제1항 : 행정기관의 장은 매년 사후평가 실시계획을 수립하여야 한다.

8) 「행정기관이 실시하는 정책의 평가에 관한 법률」 제7조제2항 : 사후평가 실시계획에 포함되는 정책은 다음과 같음 ①제6조제2항제6호에서 규정한 정책 중 계획기간 내에 사후평가 대상으로 하고자 하는 정책이다.

실시할 것을 규정하였다. 이에 따라 국토형성계획 수립 이후 매년 국토형성계획 진척 상황을 모니터링하고, 그 결과를 홈페이지에 공개하고 있다. 특히 2015년에 수립된 신 국토형성계획(전국계획)에서는 빅데이터 등 다양한 데이터를 국토정책과 계획의 모니터링에 활용하는 방법 검토 등을 명시하였다.

그림 3-3 국토교통성 정책 관리 사이클



자료 : 이주일, “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”, 2016 미발간 원고, p. 29

(2) 국토형성계획(광역지방계획)

일본의 광역지방계획에 대해서는 국토형성계획법에 정책평가의 법적 조항이 명문화 되어 있지 않다. 법적인 근거는 없지만 광역지방계획의 실효성을 높이기 위해 광역지방계획협의회에서는 자체적으로 모니터링을 시행하고 있다. 이러한 모니터링은 해당 광역지방계획구역에 대한 정보를 수집·정리·분석하고, 광역지방계획에 포함된 각 프로젝트의 진척상황을 매년도 모니터링 하는 한편, 진행과정에서 나타나는 과제에 대한 대응방향을 검토하는 것을 포함한다. 예를 들면 수도권광역지방계획에서는 24개의 전략프로젝트에 대해서 총 61개의 모니터링지표를 설정하고 진척사항을 파악하고 있다. 더불어 인구, 지역총생산 등 수도권을 둘러싼 상황에 대해서 9개의 전국공동지표에 의해 정량적인 평가를 수행한다.

3) 국토형성계획(전국계획) 모니터링

(1) 근거 및 추진경위

일본에서 2008년 7월에 공표된 국토형성계획(전국계획)에서는 국토계획의 모니터링 및 평가에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다.

“... 관련 주체들에 대한 국토형성계획의 지침성을 향상시키기 위하여 수립, 집행, 평가의 프로세스를 통하여 효율적·효과적 진행관리를 수행하는 「국토계획 매니지먼트 사이클」의 확립이 요구되고 있다. 이를 위하여 국토에 관한 다양한 정보를 상시적으로 수집·정리하여 종합적·체계적으로 분석하는 계획 모니터링⁹⁾이 필요하다. 그리고 모니터링 결과를 토대로 국토형성계획법 제7조의 규정에 따라 전국계획 관련 정책에 대한 평가를 실시하고, 평가결과를 반영하여 필요한 조치를 강구한다.”

이에 따라 2008~2009년간에 걸쳐 다음의 4가지 사항에 대한 검토가 진행되었다. 먼저 국토형성계획(전국계획)에서 제시하고 있는 새로운 국토상(國土像)의 달성 상황을 검증·평가하기 위한 모니터링체계에 대해 검토를 진행하였다. 이 계획에서 설정하고 있는 전략적 목표의 진척상황을 파악하기 위해 모니터링지표에 대한 검토를 진행하였다

또한 국토형성계획(전국계획) 전략목표의 추진 상황에 대하여 국민들이 어떻게 실감하고 있는지를 파악하기 위한 의식을 조사하였다. 마지막으로 이 계획에 제시되어 있는 분야별 시책의 진척상황 평가 등에 대한 검토를 진행하였다. 더불어 검토 결과를 토대로 2009년부터 매년 국토형성계획(전국계획)에 대한 모니터링을 시행하고, 그 결과에 대한 분석을 수행하고 있다.

9) 계획 모니터링의 대상으로는 국토를 둘러싼 경제·사회 여건, 토지이용, 자연환경, 국토기반 스톡상황 등 다양한 정보가 고려될 수 있다. 향후의 모니터링 실시에 대비하여 지리정보시스템의 활용을 통한 효율적·효과적 운용 등, 구체적인 실시 절차와 방법 등을 검토한다. 또한 국민생활의 개선에 미치는 효과 및 만족도를 적절하게 파악할 수 있는 모니터링 지표 설정에 대하여 제시하고 있다.

(2) 국토형성계획의 모니터링 구성

일본의 국토형성계획(전국계획) 모니터링은 ① 전략목표에 대한 진척상황 모니터링 ② 전략목표 진척상황에 대한 국민의식조사 모니터링 ③ 분야별 시책에 대한 진척상황 모니터링의 3개 항목으로 구성되어 있다.

표 3-1 국토형성계획(전국계획) 모니터링 구성

구성 항목	목적 및 방법
① 전략목표에 대한 진척 상황 모니터링	- 국토형성계획(전국계획) 제1부에서 제시하고 있는 5개 전략목표를 모니터링함으로써 새로운 국토상의 실현도 파악 5개 전략목표의 하위목표(총 15개)별로 대표지표를 1개씩 설정하여 모니터링 수행
② 전략목표 진척상황에 대한 국민의식조사 모니터링	5개 전략목표의 실현 정도에 대해서 국민들이 어떻게 실감하고 있는지, 제대로 실현되지 못하고 있다면 그 원인은 무엇인지를 파악 - 일반국민, 지방자치단체, 시민단체, 전문가, 기업 대상 앙케이트 조사 수행
③ 분야별 시책에 대한 진척 상황 모니터링	- 국토형성계획(전국계획) 제2부에 제시되어 있는 부처별 시책의 진척상황 파악 「행정기관 정책평가에 관한 법률」에 따라서 각 부처별로 실시하고 있는 정책평가와의 정합성을 고려하여 부처별 정책평가지표를 활용하여 시책의 실행 정도 모니터링

자료: 国土交通省国土政策局. 2015.3. 「国土形成計画(全国計画)のモニタリングに関する調査分析業務報告書」.
이동우. “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 2016. 미발간 원고 p.14. 재인용

(3) 모니터링 실시사례: 국토형성계획(전국계획) 모니터링 결과

□ 5개 전략목표에 대한 진척상황 모니터링

국토형성계획(전국계획) 모니터링 결과에서는 국토형성계획(전국계획)에서 설정한 5개 전략목표와 15개 하위전략목표, 하위전략목표별 대표지표의 변화 동향을 분석하여, 전략목표별로 모니터링 결과를 제시하고 있다.

15개 하위전략목표 각각에 대해서는 기준년도(2008년)로부터 대표지표의 변화방향을 토대로 「진전되고 있는 것으로 보임」 또는 「진전되고 있는 것으로 보이지 않음」으로 평가하고 있다.

표 3-2 국토형성계획(전국계획)의 전략목표, 하위전략목표와 모니터링 대표지표

전략목표	하위전략목표	대표지표
1.동아시아와의 원활한 교류· 연계	(1)동아시아 네트워크형 산업구조 하의 일본산업 강화	동아시아 내 무역총액에서 일본이 점유하는 비중
	(2)동아시아 공동과제 대응, 문화 교류, 인재 육성	외국인 입국자 중 동아시아 입국자 비중
	(3)원활한 교류·연계를 위한 국토기반 형성	「동아시아 1일권」 인구 비중
2.지속가능한 지역 형성	(1)지속가능하고 살기 좋은 도시권 형성	현재 주거생활 만족도
	(2)지역자원을 활용한 산업 활성화	지역자원활용사업수
	(3)아름답고 살기 좋은 농산어촌 형성 및 농림수산업의 새로운 전개	농림수산물 수출액
	(4)지역 간 교류·연계와 인구 유치·이동 촉진	광역권 내 지역 간 시간거리
3.재해에 강하 고 유연한 국 토 형성	(1)재해감소의 관점을 중시한 재해대책 추진	자주 방재조직활동 커버율
	(2)재해에 강한 국토구조 재구축	재해피해액
4.아름다운 국 토의 관리와 계승	(1)순환과 공생을 중시하고 적절하게 관리된 국토 형성	환경효율성
	(2)유역권 국토이용과 물순환계 관리	공공용수역의 환경기준 달성율
	(3)해역의 적절한 이용과 보전	연안역 별 수질기준 달성율
	(4)매력 넘치는 국토 형성과 국토의 국민적 경영	「국토의 국민적 경영」 참가율
5.「새로운 공공」 을 기적으로 하는 지역만 들기	(1)「새로운 공공」을 기적으로 하는 지역만들기 시스템	「새로운 공공」에 의한 지역만들기 활동 진전도
	(2) 다양한 민간주체의 발의·활동을 중시한 자조 노력에 의한 지역만들기	「새로운 공공」에 의한 지역만들기 활동 참가율

자료: 国土交通省国土政策局. 2015.3. 「国土形成計画(全国計画)のモニタリングに関する調査分析業務報告書」
이동우, “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”, 2016. 미발간 원고 p.16. 재인용

단, 기준년도로부터 변화가 없이 거의 100% 상태를 유지하여 더 이상의 진전이 곤란할 경우에는 「충분히 진전되고 있는 것으로 보여짐」으로 표기하고 있다. 또한 하위 전략목표에 대한 모니터링결과를 토대로 5개 전략목표 별 진척상황을 판단하고 있다. 모든 하위목표가 「진전되고 있는 것으로 보임」일 경우는 해당 전략목표가 「진전되고 있는 것으로 보임」으로, 하위목표의 반수 이상이 「진전되고 있는 것으로 보임」일 경우는 「대체로 진전되고 있는 것으로 보임」으로 평가하고 있다. 하위목표의 반수 미만 이 「진전되고 있는 것으로 보임」일 경우 「진전되고 있는 것으로 보이지 않음」으로 기술하였다.

예를 들어 「전략목표1. 동아시아와의 원활한 교류·연계」에 대한 모니터링결과와 다음과 같이 기술되고 있다. 대표지표의 동향으로 보면, 3개 하위전략목표 중 “(2)동아

시아 공동과제 대응, 문화 교류, 인재 육성”과 “(3)원활한 교류·연계를 위한 국토기반 형성”은 「진전되고 있는 것으로 보임」으로 평가하고 있다. 반면에 “(1)동아시아 네트워크형 산업구조 하의 일본산업 강화”는 「진전되고 있는 것으로 보이지 않음」으로 기술하고 있다. 따라서 종합적으로는 “전략목표1. 동아시아와의 원활한 교류·연계”는 「대체로 진전되고 있는 것으로 보임」으로 평가하고 있다.

□ 국민 대상 의식조사 결과

일본의 국민 대상 의식조사는 전략목표별 실현 정도에 대해서 국민들이 어떻게 실감하고 있는지, 제대로 실현되지 못하고 있다면 그 원인은 무엇인지를 파악하는데 그 목적이 있다. 2014년 9월 26일부터 2014년 10월 18일까지 진행된 조사는 대상과 표본수가 일반국민 11,000명, 지방자치단체 800개소, 시민단체 363개소, 전문가 94명, 기업 246개 등이다. 조사방법은 WEB 양케이트 조사를 통해 이루어졌다.

조사결과는 전략목표의 진척에 대한 응답 중 「진전되고 있음」이 과반수이면 「진전되고 있는 것으로 인식하고 있다고 할 수 있음」, 반수에 못 미치면 「진전되고 있는 것으로 인식하고 있다고 할 수 없음」으로 각각 기술되었다. 또한 시책의 진척도에 대한 실감을 묻는 질문에 대하여 긍정적인 응답(「매우 그렇게 생각한다」와 「다소 그렇게 생각한다」의 합계)이 과반수이면 「실감도가 높음」, 1할 정도 이하이면 「실감도가 특히 낮음」으로 평가하였다.

예를 들면 “(1)동아시아 네트워크형 산업구조 하의 일본산업 강화”에 대한 실감도 질문(선택지 ① 동아시아와의 비즈니스가 증가하였다. ② 동아시아에 장기출장 또는 상주 기회가 증가하였다. ③ 외국인 비즈니스맨과 일하는 기회가 증가하였다)에서는 전문가와 기업은 「동아시아와의 비즈니스가 증가하였다」에 실감도가 높은 것으로 나타났다. 또한 기업은 「동아시아에 장기출장 또는 상주 기회가 증가하였다」 및 「외국인 비즈니스맨과 일하는 기회가 증가하였다」에 실감도가 높은 것으로 나타났다고 기술하고 있다.

□ 분야별 시책에 대한 진척상황 모니터링

분야별 시책에 대한 진척상황 모니터링은 「행정기관 정책평가에 관한 법률」에 따라서 각 부처별로 실시하고 있는 정책평가지표를 활용하여 시책의 실행 정도를 모니터링

하는 것이다. 이러한 모니터링은 국토형성계획(전국계획) 제2부에 제시되어 있는 부처별 시책(8대분류와 28소분류)의 진척상황을 파악하는 것이다.

평가 방법은 각 부처의 정책평가서에서 지표의 동향부분에 대한 표현을 참고하여 분류별 진척상황을 다음과 같이 평가하였다. 소분류의 경우, 진전이 보이는 지표가 8할 이상이면 「진전이 보임」, 반수 이상 8할 미만이면 「대체로 진전이 보임」, 반수 미만이면 「진전이 보이는 시책이 적음」으로 표현하였다. 대분류의 경우는, 「진전이 보임」으로 평가된 절이 전부이면 「진전이 보임」, 「진전이 보임」 또는 「대체로 진전이 보임」으로 평가된 절이 반수 이상이면 「대체로 진전이 보임」, 반수 미만이면 「진전이 보이는 시책이 적음」으로 평가하였다.

예를 들어 “대분류1. 지역정비에 관한 기본적 시책” 중 “소분류① 주거생활의 질 향상 및 생활의 안전·안심 확보”에 대한 모니터링 결과는 다음과 같이 평가 하였다. 양질의 주거주택 형성과 주택 세이프티네트 확보에 관한 지표 가운데 “신축주택의 주택성능표시 실시율”은 2013년도 실적치가 1998년도에 비하여 「진전이 보임」으로, “신축주택의 에너지절약기준 달성율”은 2013년도 실적치가 2010년과 변동 없음 등으로 평가 되었다. 이상의 결과를 개괄하면 “주거생활의 질 향상 및 생활 안전·안심 확보”에 대한 종합적 평가는 「진전이 보임」으로 기술되었다.

또한 소분류별 모니터링 결과를 토대로 “대분류 1. 지역정비에 관한 기본적 시책”의 모니터링 결과는 다음과 같이 평가 하였다. 5개 소분류 중 “소분류 ① 주거생활의 질 향상 및 생활의 안전·안심 확보”, “소분류 ② 살기 좋고 활력 있는 도시권 형성”, “소분류 ③ 지역 간 교류·연계와 인구 유치·이동 촉진”, “소분류 ④ 지리적, 자연적, 사회적 조건이 좋지 않는 지역 대응”은 「진전이 보임」으로 평가 되었다.

반면에 “소분류 ⑤ 아름답고 살기 좋은 농산어촌 형성”은 「대체로 진전이 보임」으로 나타나 “대분류1. 지역정비에 관한 기본적 시책”에 대한 종합적인 평가는 「대체로 진전이 보임」으로 평가되었다.

표 3-3 국토형성계획(전국계획)의 분야별 시책 분류

대분류	소분류
1. 지역정비에 관한 기본적 시책	① 주거생활의 질 향상 및 생활 안전·안심 확보
	② 살기 좋고 활력 있는 도시권 형성
	③ 아름답고 살기 좋은 농산어촌 형성
	④ 지역 간 교류·연계와 인구 유치·이동 촉진
	⑤ 지리적, 자연적, 사회적 조건이 좋지 않는 지역 대응
2. 산업에 관한 기본적 시책	① 이노베이션을 뒷받침하는 과학기술 충실화
	② 지역을 지탱하는 활력있는 산업·고용 창출
	③ 식료 등의 안정적 공급과 농림수산업 전개
	④ 세계 최첨단의 에너지 수급구조 실현과 발전
3. 문화 및 관광에 관한 기본적 시책	① 문화가 자라나는 풍요롭고 활력 있는 지역사회
	② 관광진흥을 통한 지역 활성화
4. 교통·정보통신체계 에 관한 기본적 시책	① 종합적인 국제교통·정보통신 체계 구축
	② 지역 간 교류·연계를 촉진하는 국토간선교통체계 구축
	③ 지역 교통·통신 체계 구축
5. 방재에 관한 기본적 시책	① 종합적 재해대책 추진
	② 다양한 자연재해에 대응하기 위한 구체적 시책
6. 국토자원 및 해역의 이용과 보전에 관한 기본적 시책	① 유역권에 기반한 국토관리
	② 안전하고 안심할 수 있는 수자원 확보와 이용
	③ 다음 세대에 물려 줄 아름다운 산림
	④ 농지 등 이용 증진
	⑤ 해역의 이용과 보전
	⑥ 「국토의 국민적 경영」을 위한 시책 전개
7. 환경보전 및 경관형 성에 관한 기본적 시책	① 인간활동과 자연의 프로세스가 조화된 물질 순환 구축
	② 건전한 생태계 유지·형성
	③ 양호한 경관 보전·형성
8. 「새로운 공공」에 의 한 지역만들기 실 현을 위한 기본적 시책	① 「새로운 공공」 인력 확보 및 활동환경 정비
	② 다양한 주체에 의한 국토기반 메니지먼트
	③ 다양한 민간주체의 창의와 활동을 중시한 자조노력에 의한 지역 만들기

자료: 国土交通省. 2008. 「国土形成計画(全国計画)」 이동우. “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 2016. 미발간 원고 p.19 재인용

4) 국토형성계획(전국계획) 정책평가

(1) 근거 및 평가방법

일본의 국토형성계획(전국계획) 정책평가는 국토형성계획법 제7조(전국계획 정책평가)에서 국토형성계획(전국계획) 발표 2년 경과 후 사후평가를 실시한다. 사후평가의 주체는 국토교통대신이다. 평가방식은 「행정기관 수행 정책평가에 관한 법률」에 근거한 “정책리뷰” 방식으로 정해진다.

「행정기관 정책평가에 관한 법률」에 근거한 국토교통성의 정책 사후평가 방법에는 정책체크업(실적평가방식)과 정책리뷰(종합평가방식)가 있다. 전자는 국토교통성의 중심적인 평가방식으로서 시책목표별로 실적지표와 그 목표치를 설정하고 정기적으로 실적을 측정하여 목표의 달성도를 평가하는 것이다. 또한 후자는 기존 시책 가운데 국민적 관심이 높은 주제를 선정하여 종합적·중기적 관점에서 상세한 분석을 수행하는 것으로 프로그램평가라고도 한다.

국토교통성은 「국토교통성 정책평가 기본계획」 및 「국토교통성 사후평가 실시계획」에서 국토형성계획을 2012년과 2019년의 정책리뷰 대상으로 선정하였다. 정책체크업은 모든 정책분야에 대하여 정기적 그리고 전체에 대해서 실시되지만 정책리뷰는 특정한 테마를 대상으로 비정기적으로 실시된다는 특징이 있다. 정책리뷰의 경우 다양한 시책과 관련 주체들이 얹혀 있어서 정책·시책의 전체상을 용이하게 분석할 수 없는 경우 등에 시행되며, 공통의 목적을 갖는 시책군을 대상으로 상세한 분석이 이루어진다.

(2) 국토형성계획 사후평가 시행사례

2013년도에 결과가 공표된 2012년의 정책리뷰 테마로 선정된 국토형성계획(전국계획)에 대한 정책리뷰에서 평가의 관점은 (1)계획이 잘 진척되고 있는가?, (2)계획이 현재도 유효하게 기능하고 있는가? 의 두 가지이다. 전자에 대한 평가방법으로는 전술한 바 있는 국토형성계획(전국계획)에 대한 모니터링조사와 전문가 대상 의견조사가 사용되었다. 또한 후자에 대한 평가방법으로는 인구, 경제, 무역, 에너지, 세계경제, 국제무역, 산업, 관광 등의 부문을 중심으로 국토형성계획을 둘러싼 경제·사회 여건변화 분석과 전문가 대상 의견조사가 사용되었다.

표 3-4 국토형성계획(전국계획)정책리뷰의 관점과 평가수법

평가의 관점	평가수법
(1)계획이 잘 진척되고 있는가? - 계획에서 제시된 새로운 국토상(다양한 광역권이 자립적으로 발전하는, 아름답고 살기 좋은 국토)은 계획 수립 후 제대로 달성되고 있는가?(계획에 대한 인지, 계획 활용 상황 포함)	(1) 국토형성계획(전국계획)에 대한 모니터링조사 ① 5개 전략적 목표별 진척도 모니터링: 국토형성계획(전국계획) 제1부에서 제시되어 있는 5개 전략적 목표의 진척도를 각각의 하위목표별로 1개씩 선정된 대표지표(통계 등)의 동향을 통하여 파악 ② 5개 전략적 목표별 국민의 실감도 모니터링: 일반국민, 지방자치단체, 시민단체, 전문가 기업 대상 앙케이트 조사를 실시하여 5개 전략적 목표의 실현 정도에 대하여 국민들이 어떻게 실감하고 있는지 파악 ③ 정책평가지표에 의한 시책의 실행도 모니터링: 각 부처의 정책평가지표를 활용하여 국토형성계획(전국계획) 제2부의 8개 분야별 시책의 실행도(시책의 진척상황)을 파악 (2) 전문가 대상 의견조사 국토정책 및 관련분야 전문가 9인을 대상으로 진척 상황에 대한 의견조사
(2)계획이 현재도 유효하게 기능하고 있는가? - 계획 수립 후 동일본대지진의 영향을 비롯하여 사회·경제 여건변화에도 불구하고 현재에도 종합적 국토형성에 관한 시책의 지침으로서 유효하게 기능하고 있는가?	(1) 국토형성계획을 둘러싼 경제·사회 여건변화 분석 (인구) 3대도시권 및 재해피해 3현의 인구 전출·입 초과수 추이 (경제) 실질 GDP 추이 (경제) 실질 GDP 성장률의 기여도 분해 (무역) 무역수지 추이 (에너지) 동일본대지진 이후의 전원 구성 변화 (세계경제) 세계 각국의 동향(GDP 비중, 경제성장률) (국제무역) 세계의 지역 간 무역량 (산업) 공공업 생산지수 추이 (관광) 방일 외국인여행자 수 (2) 전문가 대상 의견조사 국토정책 및 관련분야 전문가 9인을 대상으로 진척 상황에 대한 의견조사

자료: 国土交通省. 2015. 「平成24年度政策レビュー結果(評価書): 国土形成計画(全国計画)」 이동우. “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 2016. 미발간 원고 p.28. 재인용

계획의 진척상황에 대한 평가에서는 “많은 분야에서 진전이 보이나, 「재해에 강한 국토 형성」을 비롯하여 아름답고 살기 좋은 농산어촌 형성, 국토 관리 등의 분야에서 진전이 불충분하므로 유의할 필요가 있다”라고 기술하고 있다. 권역별로는, 북륙권(北陸圏)과 오키나와현은 5개 전략목표에서 모두 진전이 보이고 있으나, 북해도, 중부권은 3개 전략목표에서 진전이 보이지 않는 것으로 평가되었다.

표 3-5 각 광역블록별 전략적 목표별 진척도

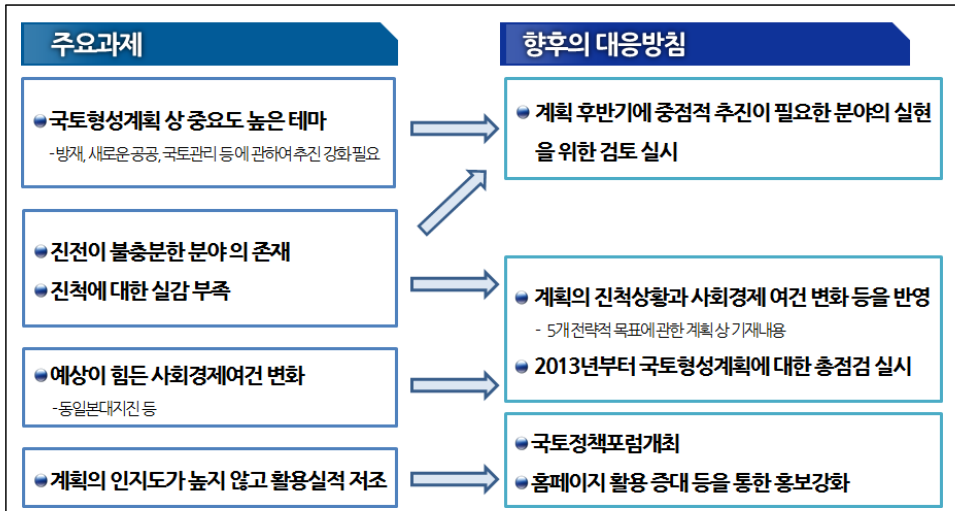
구분	전략목표 1	전략목표 2	전략목표 3	전략목표 4	전략목표 5
	동아시아와의 원활한 교류연대	지속가능한 지역의 형성	재해에 강한 국토형성	아름다운 국토의 관리와 계승	새로운 공을 기반으로한 지역계획
全國	↗	→	↗	↗	→
北海道	→	↑	↗	→	→
東北圏	↗	→	↗	↗	↗
首都圏	↗	↗	↗	→	↑
北陸圏	↗	↗	↗	↗	↗
中部圏	↗	↗	→	→	→
近畿圏	↗	↗	↗	→	
中國圏	↗	↗	↗	↗	→
四國圏	↗	↗	↗	→	↗
九州圏	→	↗	↗	↗	↗
沖縄県	↗	↗	↗	↗	↑

주: 붉은색: 진전이 보임, 사선: 대체로 진전이 보임, →: 진전이 보이지 않음

자료: 国土交通省, 国土形成計画: 2012년 政策評價書, 2013. p.35. 이주일, “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”, 2016 미발간 원고. 재인용

또한 계획의 유효성에 대해서는 “계획프레임 자체는 현재도 유효하다. 그러나, 개별 전략목표별 기재내용에 대해서는 계획의 진척상황 및 사회·경제 정세 변화를 반영하여 점검 작업을 수행하여야 한다”라고 평가하고 있다. 또한 결론에 해당하는 「정책반영 방향」의 내용은 <그림 3-4>와 같다.

그림 3-4 국토형성계획(전국계획) 평가결과의 정책 반영



자료: 국토교통省. 2015. 「平成24年度政策レビュー結果(評価書): 国土形成計画(全国計画)」 p.53. 이주일. “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”. 2016 미발간 원고. 재인용

5) 사회자본정비중점계획의 연차별 성과평가

(1) 제도의 개요

일본의 사회자본정비중점계획의 연차별 성과 평가의 법적 근거는 사회자본정비중점계획법 제7조(사회자본정비사업 관련 정책의 평가)에 명시되어 있다. “주무대신 등은 「행정기관 수행 정책평가에 관한 법률」에서 규정하는 기본계획의 사후평가 대상에 중점계획에 규정되어 있는 사회자본정비사업을 포함하여야 한다.”

이에 따라 국토교통성은 「국토교통성 정책평가 기본계획」 및 「국토교통성 사후평가 실시계획」에서 “사회자본정비중점계획에 규정되어 있는 사회자본정비사업에 대하여는 사회자본정비중점계획 상의 중점목표에 준거하여 정책평가를 실시한다. 이때 구체적인 정책평가 방법은 정책체크업 방식으로 이루어진다.

또한 사회자본정비중점계획에 제시된 사회자본정비사업은 정책체크업 방법에 의한 사후평가이다. 정책체크업의 전제는 정책목표, 시책목표 및 실적지표이다. 여기서 정

책목표란 국민들에게 나타나는 성과(아웃컴)에 기반한 범부처적 행정목표를 말하며, 시책목표란 정책 실현을 위한 구체적 대책으로서, 정책목표와 실적지표 간 관계를 명확하게 하는 역할을 의미한다.

실적지표는 시책목표의 달성도를 적절하게 표현할 수 있는 정량화된 측정 지표로서, 향후 5년 이내의 목표치이다. 2015년 8월에 시행된 2014년도 정책평가의 경우, 정책목표는 13개, 시책목표는 44개, 실적지표는 항목수 166개, 지표수 216개이다. 그런데 하나의 항목에 대하여 관련된 수개의 측정지표가 있을 수 있으므로 실제 지표수는 항목수보다 많다. 이러한 국토교통성의 정책체크업은 매년 시행되어 왔다. 그러나 2013년 이후에는 2년에 한 번씩 시행되고 있다.

(2) 사회자본정비중점계획의 목표-지표 체계와 정책평가 반영사례

2015년에 수립된 일본의 제4차 사회자본정비중점계획(2015~2020)에서는 4개 중점목표와 13개 정책패키지를 제시하였다. 또한 정책패키지별로 성과 측정을 위한 69개의 대표지표(KPI, Key Performance Indicator)와 참고지표들을 설정하였다(부표 1 참조).

2016년에 수립된 「국토교통성 사후평가 실시계획」에서는 제4차 사회자본정비중점계획에서 제시된 모든 지표들을 정책평가대상에 포함하고 있다. 실시계획에서는 총 13개의 정책목표와 44개의 시책목표, 142개(중복 포함 시 146개) 항목의 실적지표를 제시하고 있는데, 실적지표 중 69개 항목이 제4차 사회자본정비중점계획의 KPI(Key Performance Indicator)라고 할 수 있다(표 3-6 참조).

예를 들어 첫 번째 정책목표인 “저출산·고령화 대응 주거생활 안정화”의 시책목표는 두 가지이다. 첫 번째는 「거주 안정 확보, 살기 좋은 주거환경 및 양질의 주택스톡 형성」이다. 이 시책목표에 대한 실적지표 8개 중에서 3개 지표가 사회자본정비중점계획 지표이다. 두 번째는 「주택 취득·임대·관리·수선 원활화」이다. 이 시책목표에 대한 실적지표는 6개이나 사회자본정비중점계획 지표는 0이다.

표 3-6 국토교통성 정책평가 체계와 사회자본정비중점계획 관련 실적지표수

정책목표	시책목표	실적지표수(항목기준)	
		전체 (중복)	사회자본정비 중점계획 지표
1. 저출산·고령화 대응주거생활 안정화	1. 거주안정 확보, 살기좋은 주거환경 및 양질의 주택스톡 형성	8	3
	2. 주택 취득·임대·관리·수선 원활화	6	0
2. 양호한 생활환경 및 자연환경 형성, 배리어프리 사회 실현	3. 종합적 배리어프리화 추진	3	3
	4. 해양환경 및 항만공간 보전·재생·형성	1	1
	5. 쾌적한 도로환경 창조	1	1
	6. 수자원 확보, 수원지역 활성화 추진	2	0
	7. 녹지 풍부한 도시공간 형성, 역사 재생	3	1
	8. 양호한 물환경·수변환경, 우수·하수도 개선	5	4
3. 지구환경의 보전	9. 지구온난화방지 등 환경 보전	5	3
	10. 기상정보 제공 및 관측·통신체계 충실화	4	0
4. 수해 등 재해 피해 경감	11. 주택·시가지의 방재성 향상	9	8
	12. 수해·토사 재해 방지·저감 추진	8	8
	13. 해일·침식 재해 방지·저감 추진	2	2
	14. 대중교통, 철도, 항공 안전 추진	6(1)	2
5. 안전하고 안심할 수 있는 교통 확보, 치안·생활안전 확보	15. 도로교통 안전성 확보·향상	2	2
	16. 자동차사고 피해자 구제 도모	1	0
	17. 자동차 안전성 제고	1	0
	18. 선박교통 안전, 해상치안 확보	2	1
6. 국제경쟁력, 관광교류, 광지역간 연계 강화	19. 종합적 물류체계 정비, 국제해상수송 확충	10	5
	20. 관광입국 추진	5	0
	21. 국토·관광지 경관 개선	2	2
	22. 국제경쟁력·지역자립 강화 도로망 정비	2	2
	23. 신간선 정비 추진	1	0
	24. 항공교통 네트워크 강화	3	3
7. 도시·지역재생 추진	25. 도시재생 및 지역재생 추진	11	2
	26. 철도망의 충실화 및 활성화	5(3)	0
8. 도시·지역 교통의 쾌적성·편리성 확보	27. 지역대중교통 유지·활성화	7	4
	28. 도시·지역 종합교통전략 추진	1	1
	29. 도로교통 원활화 추진	2	2
	30. 사회자본의 효과적 정비·관리 추진	5	3
9. 시장환경 정비, 산업 생산성 향상, 소비자이익 보호	31. 부동산시장 정비, 적정 토지이용 조건정비	2	0
	32. 건설시장 정비	3	1
	33. 시장·산업 관련 통계조사 정비·활용	1	0
	34. 지적 정비 등 국토조사 추진	2	1
	35. 자동차운송업 시장환경 정비	1	0
	36. 해운업 시장환경 정비 및 활성화	2	0
10. 국토의 종합적 이용·정비·보전, 국토정보 정비	37. 종합적 국토형성 추진	2	0
	38. 국토조사, 지리공간정보 정비·활용	2	2
	39. 섬지역 진흥 도모	1	0
	40. 북해도 종합개발 추진	2	0
11. ICT 활용 및 기술 연구개발 추진	41. 기술 연구개발 추진	1	0
	42. 정보화 추진	1	0
12. 국제협력·연계 추진	43. 국제협력·연계 추진	1	1
13. 관청시설 편리성·안전성 향상	44. 환경에 배려한 편리하고 안전한 관청시설 정비·보전	2	1
계		146(4)	69

자료: 国土交通省, 2016. 「平成28年度 国土交通省 事後評価 実施計画」 p.1. 이동우. “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 2016. 미발간 원고. pp.35-36. 재인용

표 3-7 **시책목표 「거주안정 확보, 살기 좋은 주거환경 및 양질의 주택스톡 형성」 실적지표와 실적목표**

실적지표	실적목표	
	초기치 (기준년도)	목표치 (목표년도)
1. 최저거주면적 수준 미달률	4.2% (2013년)	조기 해소 (2020년)
2. 육아세대의 유도거주면적 수준 달성률 (①전국, ②대도시권)	①42%(‘13년) ②37%(‘13년)	①47%(‘20년) ②45%(‘20년)
3. 재건축 공공임대주택단지(100호 이상)의 고령자세대, 장애인세대, 육아세대의 지원에 기여하는 시설 병설율	-	2016~25년 재건축단지의 9할
4. 고령인구 대비 고령자용 주택 비율	77% (2014년)	3.1% (2020년)
5. 고령자생활지원시설을 병설하는 서비스부설 고령자용주택 비율	77% (2014년)	84% (2020년)
6. 도시재생지구단지(대도시권의 1,000호 이상 약 200단지가 대상)의 지역 의료복지 거점화	0단지 (2015년)	100단지 정도 (2020년)
7. 빈집대책계획을 수립한 시정촌수의 대 전국 시정촌수 비중	0할 (2014년)	대략 8할 (2025년)
8. 임대·매각용 이외 「기타 빈집」 수	318만호 (2013년)	400만호 정도로 억제 (2025년)

자료: 국토교통省, 2016. 「平成28年度 国土交通省 事後評価 実施計画」 p.2 요약. 이동우, “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 2016. 미발간 원고. pp.37. 재인용

첫 번째 지표는 「재건축 공공임대주택단지(100호 이상)의 고령자세대, 장애인세대, 육아세대의 지원에 기여하는 시설 병설율」이고, 두 번째는 「고령인구 대비 고령자용 주택 비율」이다. 마지막으로 「도시재생지구단지(대도시권의 1,000호 이상 약 200단지가 대상)의 지역 의료복지 거점화」가 있다(표 3-7 참조).

(3) 평가결과

정책체크업은 실적지표 단위 및 시책목표 단위로 이루어지며, 실적지표에 대한 평가 결과는 A, B, N의 3가지이다. A는 「성과가 나타나고 있다」, B는 「성과가 나타나지 않고 있다」, N는 「실적치를 얻을 수 없어서 판단이 불가능하다」를 의미한다. 또한 시책지표에 대한 평가결과는 ①목표초과달성, ②목표달성, ③상당한 진전이 있음, ④진전이 크지 않음, ⑤목표와 어긋남의 5가지 중 하나로 나타난다. 2017년에 수행된 2014년도 정책체크업 결과는 아래와 같으며, 평가결과는 국토교통성 홈페이지에 공개된다.

표 3-8 2014년도 정책체크업 결과

평가대상	평가결과		판단기준
실적지표	A	132건(60.0%)	성과가 나타나고 있다
	B	84건(38.2%)	성과가 나타나지 않고 있다
	N	4건(1.8%)	실적치를 얻을 수 없어서 판단이 불가능하다
시책지표	①목표초과달성	4건(9.1%)	- 모든 실적지표가 목표치 달성 - 주요 실적지표가 목표를 크게 초과
	②목표달성	11건(25.0%)	- 모든 실적지표가 목표치 달성 - 주요 실적지표가 목표를 크게 초과하지 않음
	③상당한 진전이 있음	14건(31.8%)	- 목표치 미달성 실적지표 있음 - 주요 실적지표는 대체로 목표에 근접 - 가까운 시기에 목표달성 가능
	④진전이 크지 않음	15건(34.1%)	- 목표치 미달성 실적지표 있음 - 주요 실적지표 목표에 근접하지 못함 - 목표달성에는 상당한 기간 필요
	⑤목표와 어긋남	0건(0%)	- 목표치 미달성 실적지표 있음 - 시책으로서도 목표 달성의 진전이 없음 - 현재의 상태로는 목표달성의 전망이 없음

자료: 国土交通省. 2015.11. 「平成27年度政策評価レポート(国土交通省政策評価年次報告書)」 p.32. 이동우. “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 2016. 미발간 원고. p.38. 재인용

6) 국토 모니터링

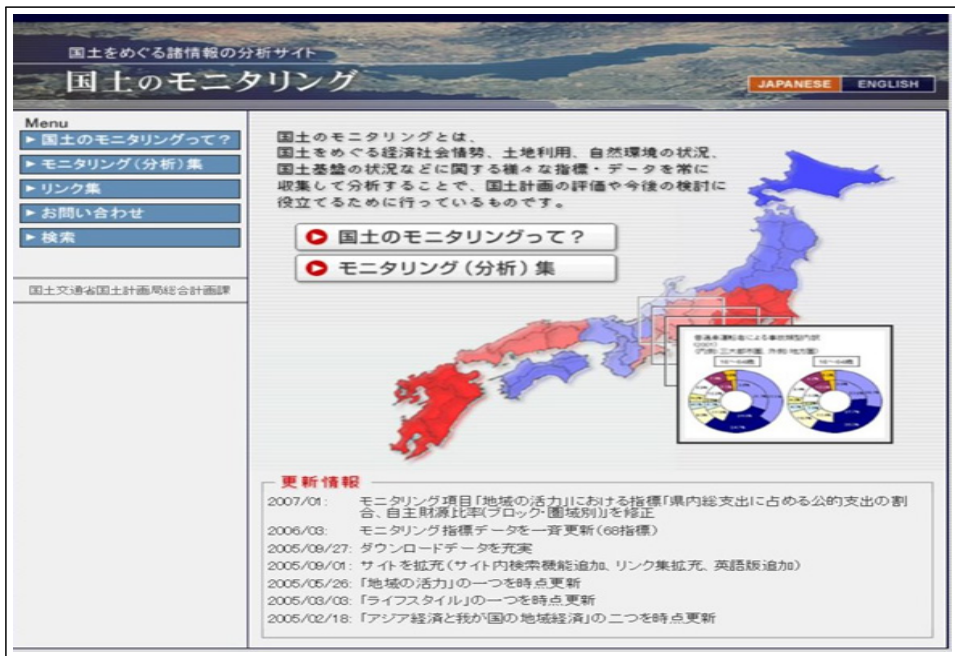
(1) 개념과 역할

국토 모니터링이란 국토계획의 수립 및 평가 과정을 원활하고 효과적으로 수행하기 위해 필요한 정보를 상시적으로 수집·분석하는 것이다. 일본의 국토 모니터링의 역할은 다음의 두 가지로 집약할 수 있다. 먼저 국토의 양상 및 정세변화를 파악하고 그것에 근거하여 현행 계획에서 제시한 모습이 실제로 어떻게 되어 있을까? 혹은 새로운 계획과제는 무엇인가 등의 관점에서 분석하여 계획의 평가 또는 새로운 계획내용에 반영하는 것이다. 두 번째로는 국토계획의 내용을 포함, 국토의 양상 및 정세변화 등에 대해서 정보를 국민 및 관계기관과 공유하고 국토계획의 수립·평가·추진에 관한 이해 증진을 도모함과 동시에 다양한 주체의 계획참가 등을 지원하는 것이다.

(2) 국토모니터링 홈페이지 운영

일본정부는 국토의 모니터링 제공시스템으로 홈페이지를 운영하여 모니터링의 성과 및 기본정보를 국민에게 제공한다. 국토모니터링 홈페이지에는 국토의 모니터링의 배경, 목적, 역할, 계획, 모니터링 실시 예 등이 있으며, 모니터링 분석 사례, 연구회 보고서 등이 제공된다.

그림 3-5 국토 모니터링 홈페이지 메인 화면

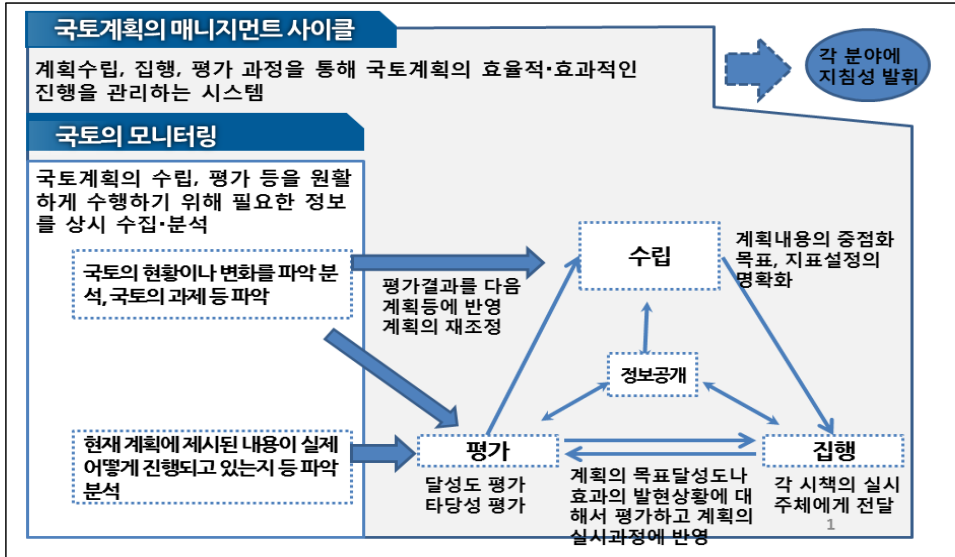


자료: <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/monitoring/system/index.html> 2016. 8.20

7) 국토계획 관리 사이클의 역할

국토 모니터링의 사이클 역할은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째 국토계획 수립, 평가 등을 원활하게 수행하기 위해 필요한 정보를 상시 수집·분석한다. 두 번째 국토의 모습과 변화를 파악·분석하고, 국토의 과제를 파악하는 것이다. 마지막으로 현행계획에서 제시한 모습이 실제로는 어떻게 되어 있는지 파악·분석 하는 것이다.

그림 3-6 국토 모니터링과 국토계획 관리 사이클과의 관계



자료: 이주일, “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”, 2016 미발간 원고. p.75 참조 연구진 재작성.

8) 일본의 국토형성계획 평가 관련제도 종합

일본은 국토계획의 효율적·효과적 집행을 위하여 「국토계획의 매니지먼트 사이클」을 확립하고 국토계획 수립, 집행, 평가 프로세스를 구축하였다. 전국계획에는 국토계획의 매니지먼트 사이클이 명시되어 있으며 각 분야에 지침을 제시하였다. 전국계획의 본문에 “국토계획의 모니터링과 평가 (2008년 전국계획 제1부 제4장 제2절)”, “국토계획의 매니지먼트 사이클과 평가 (2015년 전국계획 제2부 제1장 제1절)”를 명시하였다.

또한 지리공간정보를 활용한 계획의 모니터링 필요성을 적시하고 모니터링 결과에 입각하여 국토형성계획법 제7조의 규정에 의거, 전국계획 정책평가를 실시하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 실시할 것을 규정하였다. 국토의 모니터링은 지표 모니터링과 계획 모니터링 두 가지 축으로 추진된다. 전자는 국토의 지표변화를 분석하여 계획 수립과 평가에 활용하는 것이다. 후자는 현행 계획에 나타난 진행상황 등을 파악하는 계획 모니터링과 평가라고 볼 수 있다.

계획 모니터링은 국토형성계획(전국계획) 모니터링과 국토형성계획(광역지방계획) 모니터링이 있다. 여기서 국토형성계획(전국계획) 모니터링은 제1부, 2부로 나뉘어서 전략목표 진행상황 모니터링(대표지표활용), 국민의식모니터링(설문조사), 각 부처 시책 진행상황 모니터링을 수행한다. 반면 광역지방계획은 각 광역지방계획협의회에서 매년 자체 수행한다.

국토교통성의 정책평가는 정책 어세스먼트(사전평가, 사업평가방법), 정책체크업·정책리뷰(사후평가) 방법이 있다. 먼저 정책어세스먼트(사전평가)는 사무사업의 채택 여부, 선택에 활용하며 사전에 기대되는 정책효과와 그에 소요되는 비용 등을 추계·측정한다. 국토형성계획(전국계획)은 정책리뷰를 채택하고 있는데 정책평가관점에서 계획의 진척도와 유효성을 모니터링조사, 경제사회여건변화분석, 전문가 대상 의견조사를 통해 평가한다.

마지막으로 사회자본정비중점계획은 정책체크업을 하고 있는데 시책목표별로 실적 지표와 그 목표치를 설정하고 정기적으로 측정한다.

표 3-9 일본의 국토형성계획 평가 관련제도

구분			주요 내용	근거	시사점
시스템	국토 계획 추진 시스템	국토계획 매니지먼트 사이클	- 국토 모니터링의 국토계획 수립, 평가 등을 원활하게 수행하기 위해 필요한 정보를 상시수집·분석 - 국토의 모습과 변화를 파악·분석, 국토의 과제 파악 - 현행계획에서 제시한 모습이 실제 어떻게 되어 있는지 파악·분석	전국계획 본문에 명시	국토계획의 효과적 진행관리를 지원하는 시스템
	지표 모니 터링	국토 지표 모니터링	- 국토계획 수립 및 평가 과정을 원활하고 효과적으로 수행하기 위해 필요한 정보를 상시적으로 수집·분석 - 국토의 양상 및 정세변화를 파악하고, 현행 계획에서 제시한 모습의 평가 및 새로운 계획과제 분석과 계획내용 반영		홈페이지 운영 국토계획 수립 및 평가 지원
모니 터링	계획 모니 터링	국토형성 계획 (전국계획)	2009년부터 매년 모니터링 수행 - 전국계획 제1부에서 제시된 5개 전략목표의 진행상황 모니터링(대표지표 활용), 국민의식 모니터링(설문조사), - 전국계획 제2부에서 제시된 분야별 부처시책의 진행상황 모니터링(각 부처 정책평가지표 활용)	전국계획 본문에 명시	모니터링지표 설정, 보고서 발간, 지리정보시스템 활용
		국토형성 계획 (광역지방계 획)	- 각 광역지방계획협의회에서 매년 자체 수행 - 계획에 포함된 각 프로젝트의 진척상황 모니터링 및 과제 도출		모니터링 결과 공표
사후 평가	종합 평가	국토형성 계획 (전국계획) 정책리뷰	- 평가시기 : 2012년, 2019년 - 평가방식 : 정책리뷰(국민적 관심이 높은 테마를 선정하여 종합적·중기적 관점에서 상세분석) - 정책평가 관점 : 계획의 진척도와 유효성(모니터링조사, 경제사회여건변화분석, 전문가대상 의견조사)	국토형성 계획법 제7조	국토교통성 국토정책국 종합계획과에서 담당
	실적 평가	사회자본정비 중점계획 (정책체크업)	- 평가시기 : 2012년까지는 매년, 이후 2년에 한번(2016년 실시) - 평가방식 : 정책체크업(시책목표별로 실적지표와 그 목표치를 설정하고 정기적으로 실적을 측정) 2016년에는 2015년에 수립된 제4차 사회자본정비중점계획의 69개 실적지표를 대상으로 평가 수행	사회자본 정비중점 계획법 제7조	국토계획이 국토형성 계획과 사회자본계획으 로 이원화

자료: 이주일. “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”. 2016 미발간 원고. 이동우. “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 2016. 미발간 원고 참조 연구진 재작성.

2. 독일 사례¹⁰⁾

1) 독일의 연방공간정비계획 개요

독일은 1965년 연방공간정비법을 제정하고 그 이후 6차례에 걸쳐 국토계획 프로그램을 수립하여 추진하고 있다¹¹⁾. 최근 6번째인 “독일의 공간발전을 위한 비전과 실행 전략”을 발표(2016. 3. 9.)하였는데, 이는 연방정부와 주정부가 국토 및 지역계획상의 공동행동과 보조를 취하기 위한 원칙이 된다.

표 3-10 독일의 주요 국토계획 프로그램 변천

구분	국토계획 프로그램 (1969~1975년)	국토계획 중점 프로그램 (1985년)	신연방주의 재건을 위한 국토계획 구상 (1991년)	국토계획 정책적 방향 및 실행 지침 (1993~1995년)	공간발전을 위한 기조 및 실행 전략 (2006~2013년)	독일의 공간발전을 위한 비전과 전략 (2016~)
특성	국토공간 발전의 기조	국토계획의 구체적 원칙	구동독 지역에 대한 권고적 성격의 국토계획	통일 국토계획의 중장기 방향 및 실천 수단	21세기 국토계획의 공동 행동 원칙	독일의 공간발전을 위한 이념상과 행동전략
주요 내용	-공간발전목표 -인구와 경제 발전 현황분석 -발전잠재력의 미래지향적 배치에 관한 권고 -계획의 수정 보완에 관한 권고	-국토계획목표 -국토계획의 문제지역 설명 -국토계획의 관점에서 부문 정책 추진원칙 -각종 계획과 정책조치의 합의 추진방안	-구동독지역의 공간거점 개발 -지역구조정책, 주택 및 도시 건설, 교통정책 등에 대한 국토계획적 권고	-정주구조 등 5대 주제에 대한 비전 미래 공간구조, 계획과 정책 조치의 원칙과 목표 -국토계획 10대 중점 주제 의실천 방향	-미래 공간발전을 위한 3대 기조(성장과 혁신, 미래 존립의 보장, 자원 보존 및 문화경관의 조성) -비전에 따른 실행 목표와 전략	-경쟁력 강화 -생존배려보장 -공간이용조정 및 지속가능한 개발 -기후변화와 에너지 변화 설계

자료: 권영섭 외, 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 연구. 2015. p. 43,
김상빈, “독일 공간정비계획의 실제: 법과 계획을 중심으로”. 미발간원고. 2016b. p.42 참고 보완

10) 독일사례는 길준규 교수와 김상빈 박사의 국토연구원 전문가 특강(2016.5.26., 2016. 8.30) 원고를 주로 참조하였다.

11) 독일에서는 연방 차원에서 우리나라의 국토종합계획과 같은 실질적 계획이 존재하지 않고 있으며, 연방차원에서는 국토계획이 나아갈 방향 내지 비전 그리고 주 단위에서 이루어져야 할 계획의 원칙을 포함한 지침적 성격을 띠고 있다.

2) 공간계획 심사제도

독일의 「연방공간정비법」(Raumordnungsgesetz)에 근거를 둔 ‘지속적인 공간관찰’ (Laufende Raumbеobachtung)¹²⁾은 공간정보시스템을 토대로 연방지역 내의 공간적인 개발(발전)지표와 공간관련계획 및 조치들을 파악하는 데 주력하고 있다. 대부분의 독일의 주에도 공간관찰의 의무가 있다(길준규, 2016. p. 5)

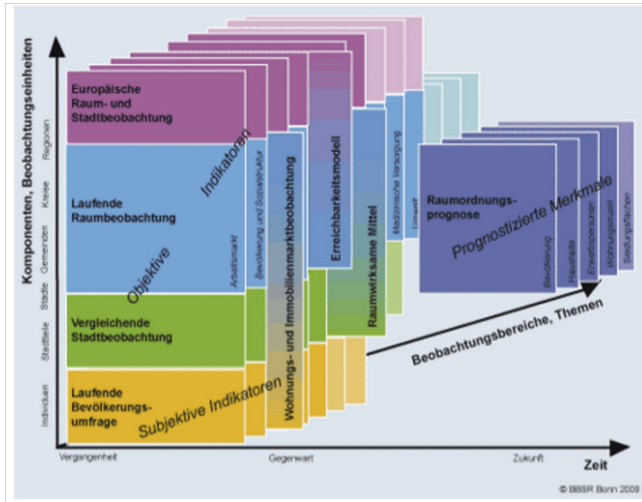
공간관찰은 기초 지방자치단체(Gemeinde), 군(Kreis), 공간정비지역(Raumordnungsregionen)의 차원에서 지역적인 생활조건을 분석하고 평가한다. 입지 조건(Standortbedingungen)과 생활조건에 대한 정보를 제공, 공간계획주체가 공간관련정보를 제공하는 것을 연방과 주의 법적 임무로 하고 있다.

BBSR(Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)의 공간정보시스템에서 X축은 시간의 축, Y축은 다양한 공간적 관찰단위, Z축은 공간정보시스템의 관찰 영역 또는 테마로 여러 개의 탭을 가지고 있다. 따라서 지속적인 공간관찰, 도시 간 비교 관찰, 유럽 도시 관찰 및 공간관찰, 지속가능한 인구설문, 공간예측, 주택 및 부동산 시장 관찰, 접근성 모델, 공간 효율적 재정 등이 가능하다. 우리나라 공간정보시스템 구축시 참조를 위하여 <그림 3-7>에 독일 BBSR의 공간정보시스템을 링크하여 둔다.

공간관찰은 연방정부의 정보인프라의 일부로서 연방공간정비법(Raumordnungsgesetz)에 뿌리를 두고 있으며, 공간정보 시스템에 토대를 두고 있고 BBSR(Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)이 지속적으로 적합한 데이터와 정보를 수집하고 그것을 평가하고 있다. 또한 BBSR은 공간정비 예측(Raumordnungsprognose)을 통해서 인구, 취업자, 가계, 주택시장 조사 등을 수행한다.

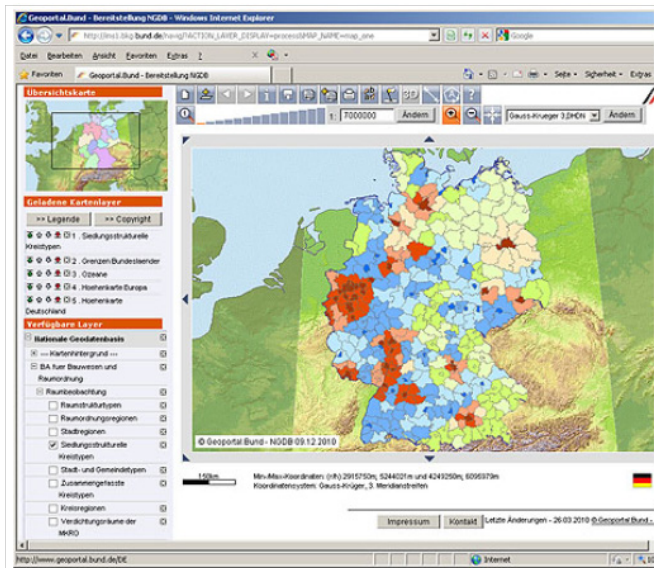
12) 지속적인 공간관찰의 법적 근거는 현재의 연방공간정비법 25조 2항 1번 “연방영토의 공간발전에서 기본으로 삼게 될 사실(인벤토리, 발전의 경향)”에서 찾아 볼 수 있다.

그림 3-7 BBSR의 공간정보시스템



출처: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/ueberraumbeobachtung_node.html. 2016.8.20.

그림 3-8 BBSR의 GIS를 활용한 공간관찰 사례



출처: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/Visualisierung/GeoWebdienste/Geowebdienste.html?nn=445204>. 2016.8.20

공간관찰의 목표는 공간발전에 관한 지표에 의존하여 체계적이고 포괄적인 보고서를 발간하는 것이다. 공간관찰의 가장 중요한 수단은 공간지적부(Raumkataster, ROK)와 주의 공간보고서 발간이다. 지속적인 공간관찰은 독일의 지역적인 생활조건을 분석하고 평가하는 것이며, 연방건축도시공간정비청(BBR: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung)이 시행한다.

정보관리를 위해서는 ‘두바’ (DUVA)라는 정보은행을 운영하며 기본정보를 기반으로 메타정보로 가공하여 얻은 지표로 공간정비지역을 측정하고 평가한다. 지속적인 공간관찰제도의 분석 및 관찰대상 내지 평가요소는 ① 노동시장(경제참여, 경제행위, 실업), ② 인구 및 사회구조(인구변천, 인구구조, 사회구조), ③ 교육, 재정(지방재정), 의료시설, ④ 정주구조와 토지이용, ⑤ 환경, 교통, 경제(경제구조, 민간경제적인 위치), ⑥ 주거(주택건축행위, 주거용지수요, 주택상황개선)으로 구성된다.

독일 뿐 아니라 오스트리아, 스위스 등에서도 공간관찰을 지표에 의존하여 관리하는 제도를 갖고 있고 공간관련정보를 생성하기 위한 모니터링 수단으로 사용해 왔다. 공간관찰은 일종의 자기관찰제도로서 ‘평가’라고 하지는 않는다. 하지만 행위자의 원칙적인 의지와 희망, 계획에 대한 효율성, 효력, 성공에 관한 정보를 얻을 수 있도록 문서화하는 것이므로 평가에 준하는 것으로 간주된다.

3) 공간관찰제도

공간정비보고서의 법적 근거는 「연방공간정비법」 제25조 제2항에서 연방건축물및공간정비청의 관찰권으로서 규정하고 있는 권한규정이다. 수록내용은 ① 연방지역의 공간발전과 관련된 사실(현황 및 발전의 경향), ② 공간개발과 관련된 계획과 조치, ③ 연방지역내에서의 독일과 유럽연합의 공간관련계획과 조치의 공간적인 분포와 그 영향, ④ 유럽공동체 정책이 연방공간발전에 미치는 영향이다. 공간정비보고서는 「연방공간정비법」뿐만 아니라 대부분의 주공간정비법(주계획법)에도 규정되어 있다. 이는 공간적인 발전의 경향, 시행되거나 계획된 공간관련 계획과 조치와 그 공간적인 배분에 관하여 공간정비와 주계획의 상황을 정기적으로 보고서로 작성하여 연방하원(Deutsche Bundestag)에 제출하기 때문이다.

공간정비보고서(Raumordnungsbericht)는 연방건축물공간정비청(Bundesamt für

Bauwesen und Raumordnung, BBR)이 작성한다. 이는 정치가들에게 공간개발의 문제를 조기에 가르쳐 주고, 계획과 조치의 공간적인 영향을 설명해 주는 기능을 가진다. 연방과 주의 공간정비 관련기관들은 지속적인 공간관찰을 시도할 수 있도록 공간정보 체계를 구축하고, 이를 기반으로 하여 각 기관들은 연방의회와 주의회에 공간정비보고서를 보고한다. 이는 조기경보 기능을 함으로써 공간정비와 같은 장기적으로 조정하기 어려운 주제에는 매우 중요한 역할을 한다. 공간정비보고서는 1961년부터 작성되어, 1963년, 1966년, 1968년, 1970년, 1972년, 1974년, 1978년, 1982년, 1986년, 1988년, 1990년, 1991년, 1993년, 2000년, 2005년, 2011년에 연방의회발간물(BT-Drs.)로 공표되었다.

2005년 공간정비보고서에서는 처음으로 지속가능성의 관점에서 핵심지표방식과 목표 가치로서 개별 지표를 평가하는 방식이 시도되었다(연방차원에서는 17개 핵심지표 선정). 이러한 연방차원의 핵심 지표를 바탕으로 도시차원에서 약 40개의 지속가능성 지표들로(라이프찌히 사례,¹³⁾ 도시별 지표가 상이함) 지속가능성과 일치하는 지를 평가하였다. 또한 현재 지속가능성 지표는 사회적 지표(인구, 노동시장, 교육, 보건), 경제적 지표(경제력/가치창조력, 기업구조), 환경적 지표(토지와 자연공간, 기후보호, 대기, 수자원, 토지), 도시예산지표(1인당 부채, 행정예산에서 전체수입중 세금수입 비율, 전체예산중 투자비율)로 4개 범주로 이루어져 있다.

2011년 공간정비보고서에서는 경제, 복지, 주택, 인구, 인프라 및 이동성 분야에서 지역 트렌드 정보를 제공하고 있다. 1장은 공간정비정책이고, 2장은 공간발전 현황, 즉 독일의 도시와 농촌지역 현황이고, 3장은 독일과 유럽에서 공간정비정책, 4장은 독일의 하위지역들 간 공간에 영향을 미치는 수단과 재정의 흐름, 마지막으로 5장은 연방 공간정비 및 연방주들의 공간정비에 대한 결론(독일의 공간발전을 위한 이념상과 행동전략, 공간정비의 원칙 등)으로 이루어져 있다.

13) Weiland, Ulrike und Richter, Mattias, 2008, Monitoring und Evaluation der Stadtentwicklung, Conturec 3, p. 6

표 3-11 독일의 지속가능성 목표와 지표

구분	목표	지표	산식
경제적 경쟁력	경제적 효율성 유지	총부가가치창출	15세에서 65세 이하 주민 1인당 총 부가가치창출 (단위 유로)
	경제적 혁신능력 개선	연구 및 개발	피고용자 1000명 당 직업영역 엔지니어, 화학자, 물리학자 수학자의 피고용 (농업 제외 및 민간 가계 영역, 지방자치단체, 비영리조직 제외)[%]
	지속가능한 자격과 직업 유지 및 창출	고등교육 피고용자	전체 피고용자에 대한 전문대학과 대학졸업 피고용자 비율 [%]
사회적·공간적 정의	고용에서 얻어진 적절한 소득	근로소득	피고용자 1인당 총임금(Lohn)과 봉급(Gehalt)[유로]
	국가의 이전소득 의존도 줄이기	이전지출로부터 소득	주민 100명 당 사회적 부조 수급자
	고용률 제고	취업률	15-64세 취업자 [%]
	여성 고용률 제고		15-64세 여성 취업자[%]
	적절한 일자리 공급	실업률	실업자/피고용자 [%]
	교육기회 개선	중고교 중퇴자	중퇴자의 비율 [%]
	(젊은) 외국인 주민의 통합 개선	고등교육기관에서 외국인 학생	10에서 20세 미만(베를린, 브란덴부르크, 브레멘, 니더작센, 작센-안할트); 12-20세(작센); 10-19세(튀링겐) 외국인 학생 100명 당 중등학교에서 외국인 학생
	적절한 주거공간 공급	주거면적	주민 1인당 주거면적 [m ²]
	국가의 안정화 내지 적절한 자원조달	지자체 채무	국내 총생산 당 게마인데 내지 연합의 채무[%]
자연환경 보호	토지수요 감축	토지 신규 수요	택지 및 교통부지의 변화 (휴양지 제외)[%]
	생명이 위태로운 종의 보호	보호구역	전체 토지에 대한 자연보호구역, 국립공원(장래에 FFH 구역) ¹⁴⁾ 의 비율 [%]
	최종 자원 이용의 감축	최종에너지 소비	주민 1인당 그리고 피고용인 1인 당 산업과 가계에서 최종 에너지 소비 [MJ 메가 줄, 1MJ=106J]
	물자흐름과 자원의 감축	도시쓰레기(Siedlungsabfälle) ¹⁵⁾	도시의 쓰레기/주민과 피고용인[kg]
	수질 유지와 개선	생물학적 수질 II의 유수	유수 중에서 생물학적 II 이상의 유수의 비율[%]

출처: BBR, 2006, Raumordnungsbericht 2005, p. 93 김상빈. “독일 국토계획 실효성과 평가에서 몇 가지 논점”. 2016a. 국토연구원 전문가 특강 원고 p.24 재인용

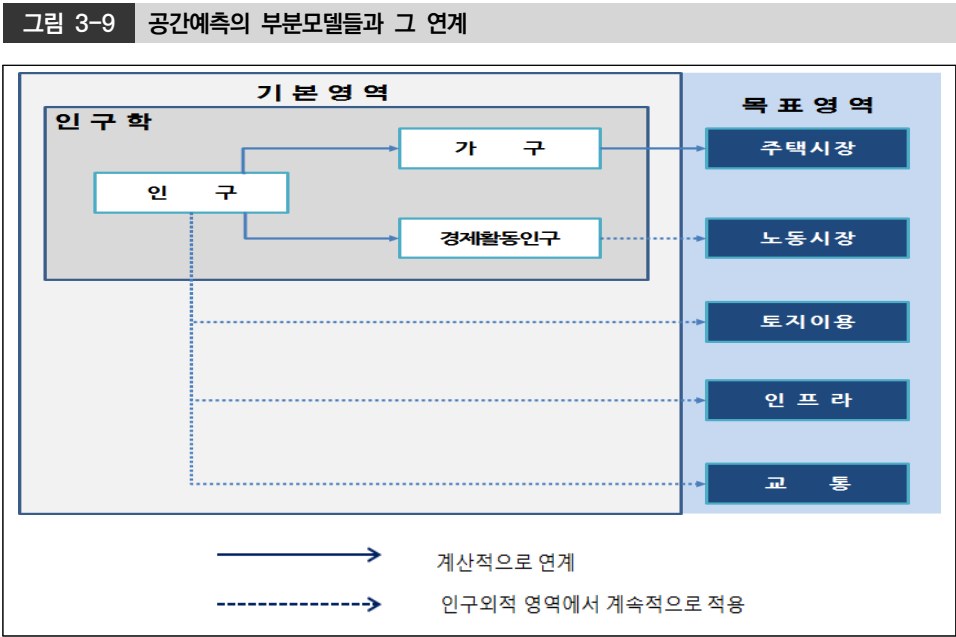
14) 문자 그대로 동식물의 서식 공간. Natura 2000을 위해 선별된 지역을 말한다. 자세한 것은 <http://www.ffh-gebiete.info/> 2016.8.20. 참조

15) 도시 가정용 쓰레기 뿐만 아니라 상업 및 공업에서 나오는 쓰레기, 각종 학교, 기관 등에서 나오는 쓰레기를 말한다. <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallarten-abfallstroeme/siedlungsabfaelle/> 2016.8.20

4) 공간예측제도

독일의 공간예측(Raumordnungsprognosen, ROP)은 「연방공간정비법」의 정보시스템에 근거한다(Raumordnungsgesetz 제25조 제1항). 여기서 경쟁적 공간이용에 대한 수요는 주거, 노동, 교통, 사회기반시설의 분야에서 적시에 체계적으로 작업된 미래정보를 전제로 한다. 건축부지에 대한 수요는 토지공급으로 충족되는 것이 아니라 신도시에 대한 압력과 토지에 대한 경쟁적 청구권으로 발생한다. 지금까지 8차례의 공간예측을 실시하였다. 지난 20년 동안 현 연방건축도시공간연구원은 지역개발을 위한 평가를 담은 수요예측을 개발하였고, 2011년 인구조사에 근거하여 ‘공간예측(Raumordnungsprognose) 2035’를 수립하였다.

연방교통로계획 (Bundesverkehrswegeplanung, BVWP)에서도 역시 공간예측의 모델이 추가적으로 응용된다. 여기서는 소위 구조데이터 예측을 위한 인구, 가구 그리고 경제활동인구 예측들이 적용되고, 거기서부터 다시금 교통에 대한 미래 수요가 도출된다.



출처: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/raumordnungsprognose_node.html. 김상빈. "독일 국토계획 실효성과 평가에서 몇 가지 논점". 2016a. 국토연구원 전문가 특강 원고. p.28 참고작성

5) 공간정비 평가제도

행정현대화(신공공관리론) 뿐 아니라 다양한 차원에서 공간정비의 효율성 향상을 위하여 관찰, 모니터링, 평가 등을 요구한다. 하지만 독일의 공간정비 평가제도는 실무에서 평가가 이루어지고 있으나, 여전히 다양한 논의가 있다. 그 동안 성과통제에 대한 논의는 계속 있었으나 방법론적인 난점으로 드물게 시행되고 있고, 법은 관찰 내지 감시에서 머무르고 있는 실정이다(Jacoby, 2009. 길준규, 2016. p. 13재인용).

공간관련 정보를 통해 소극적으로 공간을 관찰하고 감시하는 형태로서 공간영향도 감시한다. 이는 계획수립단계부터 관련 공공기관은 물론 시민단체와 국민이 참여하는 계획수립절차가 보장되어 있기 때문이다. 공간정보를 기반으로 하는 공간관찰제도에 전략환경심사제도가 등장하면서 공간정비에 대한 사전예측과 사전평가가 추진되었다. 또한 지리정보를 바탕으로 하는 공간정보가 구축되면서, 공간관찰과 공간보고서 등을 통하여 계획주체에게도 피드백이 이루어졌다.

그러나 독일의 경우 학계에서 다양한 평가방식 및 평가요구나 평가모델개발에 대한 논의는 지속되고 있는 반면 아직도 명확하게 공간정비에 대한 평가를 법적으로 규율하는 규정은 없다. 계획수립과정부터 다양한 계층이 공개된 공간정보를 통하여 투명한 공간정비논의가 이루어지고 있지만 평가제도의 법제화는 아직 시행되지 않고 있다(길준규, 2016. p. 14).

6) 공간영향심사를 위한 공간정비절차제도

「연방공간정비법」에 따르면, 공간정비의 관할 행정청(제15조는 주)이 「공간정비령」 제1조상의 공간에 중요한 계획이나 조치를 심사하도록 되어 있다(제15조 제1항 제1문). 이는 공간정비절차로 소위 공간영향심사(Raumverträglichkeit)제도이며, 초지역적인 관점에 따라 계획과 조치의 공간관련영향을 심사한다. 심사대상은 계획이나 조치의 주체가 도입한 입지나 시설에 대한 대안이다. 특히 공간정비의 요구와 다른 공간에 중요한 계획이나 조치와 합치하는 지를 심사하거나(제2문) 공간관련 조치 합치방법, 가능성 등을 심사한다.

공간정비절차의 심사대상은 하나의 게마인데(Gemeinde) 영역을 넘어서 ‘초지역적으로 공간에 중요한 영향’을 미치는 계획이라고 간주된다. 이 제도의 적용범위는 정주 관련(예를 들면, 리조트 타운, 호텔 콤플렉스, 대형 여가시설)과 산업 관련(가령, 지금까지 외부지역¹⁶⁾에서 공업시설, 소매업대형프로젝트, 자갈, 모래 그리고 기타 광물 채굴에 관한 사업) 시설 및 사업, 교통 관련(가령, 원거리 교통도로, 철도구간, 철도 조차장, 자기부상열차, 비행장, 수로, 항구)시설 및 사업, 에너지공급 관련 (예컨대, 대형 화력 및 수력발전소, 고압송전선, 가스관)시설 및 사업과 배출 관련 (예컨대, 쓰레기 처리 및 대형 하수처리시설)시설을 포함한다.

공간에 중요한 계획 또는 조치의 주체는 공간정비를 관할하는 주 행정청에게 공간관련영향 평가 관련 절차서류를 제출하여야 한다(제15조 제2항). 한편 공간관련 영향이 낮은 경우를 제외하고는 관련 공공기관이 위의 공간영향심사에 참여하기 때문에 ‘통합 공간정비절차’라고도 한다(제16조).

7) 환경심사제도

환경심사제도에는 환경영향평가(Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP)¹⁷⁾와 전략적 환경심사(Strategische Umweltprüfung, SUP)가 있다. 환경영향평가는 한 프로젝트가 어떻게 인간(인간의 건강 포함), 동물, 식물, 생물학적 다양성, 토양, 물, 기후, 대기, 경관 및 문화자산과 같은 것에 영향을 미칠 수 있는 지 확인하여 기술하며 계획을 승인한다. 또한 전략적 환경심사(SUP)는 환경영향평가를 보완하며, 환경영향평가(UVP) 보다 먼저 시작하며 계획단계에서 시행한다.

「연방공간정비법」 제9조에 따르면, 주의 공간계획을 수립하거나 변경하는 경우에 주의 관할행정기관이 환경심사를 시행해야 한다고 규정하고 있다(제1항). 즉, 공간계획으로 ① 인간의 보건을 포함한 인간, 동물, 식물, 생물학적 다양성, ② 토지, 물, 공기, 기후, 경관, ③ 문화유산 그 밖의 물적 재화 등에 대하여 예상되는 영향을 (사전)조사하고, 환경보고서를 작성하며 평가하여야 한다고 규정하고 있다(제9조 제1

16) 외부지역(Außenbereich)이라 함은 기존의 개발되지 않은 자유지등을 말한다.

17) 통상 환경영향평가라고 부르지만 환경과 양립할 수 있느냐를 판단하는 것으로 ‘환경양립성심사’가 정확한 용어이다.

항). 「연방공간정비법」 제9조 제1항에 따른 환경보고서는 조사, 작성, 평가단계를 갖추고 있다. 연방공간정비법 공간정비계획상의 모니터링제도는 지속가능한 발전인 경제적·사회적·환경적 요소를 포함한다는 점에서 상당부분 기여한다고 평가되고 있다.

8) 계획참여제도

독일의 「연방공간정비법」은 공간정비계획(연방과 주) 수립단계에서 계획(안)과 그 근거를 공고하고, 특히 환경심사도 공고하여 일반 대중과 수요와 관련되는 공공기관(öffentliche Stelle)으로부터 교시와 의견을 받도록 하는 참여제도(Beteiligung)를 두고 있고 있다(주 제10조, 연방 제18조). 해당 공간정비계획이 환경심사를 받은 경우에는 공간계획(안)과 이유, 환경보고서, 공간계획 관할기관의 부속서류를 사전에 1주일 이상 공개해야 한다(10조 제1항 제3문).

또한 「연방행정절차법」과 공간관련 부문계획에서도 역시 계획 확정 절차를 규정하여 계획과 관련된 시민단체, 환경단체 등으로부터 청문의 형태로 의무적으로 의견을 받도록 하고, 이를 반영하도록 하고 있다. 따라서 계획에 대한 일종의 사전통제가 이루어진다고 볼 수 있다(길준규, 2016, p. 10).

9) 협력제도

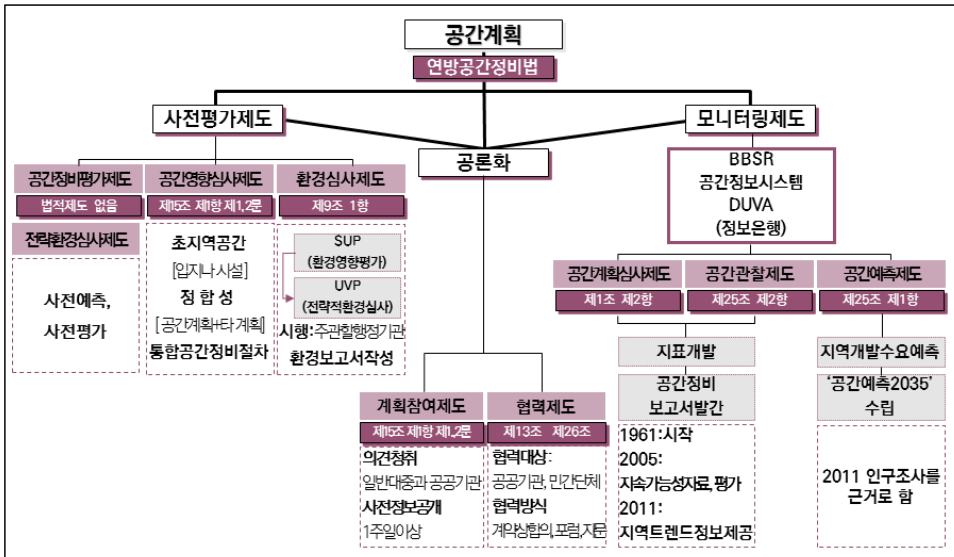
독일의 협력제도(Raumordnerische Zusammenarbeit)는 「연방공간정비법」에 근거를 두고 있다. 종전에 공간계획을 위한 실현(Verwirklichung) 규정을 계획주체인 연방이나 주의 공공기관은 물론 관련 공공기관, 민간단체 등이 함께 협력하도록 개정한 것이다(제13조, 제26조). 협력의 형식은 먼저 계약상 합의, 특히 공간계획의 준비나 실현을 위한 공간계획자의 개발관념의 조화 또는 실현을 위한 합의와 지역개발관념과 같은 조치, 지역 네트워크망과 지방자치단체 상호연결체와 협력구조, 그리고 지역포럼과 실천적인 행동요구를 위한 실행프로그램 등이 있다. 또한 공간에 중요한 계획 및 조치와 관련, 지역 및 지방자치단체의 (계획)주체와 전문계획주체를 위한 공간관찰과 결과의 제공 및 계획주체에 대한 자문도 포함한다.

10) 독일의 공간정비계획 평가 관련제도 종합

독일은 사전 평가제도와 모니터링제도가 발달되어 있는 반면 사후 평가제도는 취약한 특징을 보이고 있다. 사전 평가제도는 공간정비평가제도, 공간영향심사제도, 환경심사제도 등이 있고, 모니터링제도는 공간계획심사제도, 공간관찰제도, 공간예측제도가 있다. 하지만 공간정비평가제도가나 공간영향심사제도, 환경심사제도는 사전평가제도로써 공간에 미칠 영향을 고려하여 사전에 평가하기 때문에 우리나라 국토계획평가에서 벤치마킹할 필요가 있다.

독일의 제도에서 공간영향심사제도는 입지나 시설이 공간에 미치는 영향, 정합성 등을 사전에 심사하여 공간계획이나 타 계획과의 조정 역할을 할 수 있다. 또한 공간관찰제도는 공간정보시스템을 바탕으로 지속적으로 데이터와 정보를 수집하고 평가하며 예측하여 공간정비보고서를 발간하고 모니터링 수단으로 활용된다. 또한 공간예측제도는 공간정보시스템을 바탕으로 수요를 예측하여 공간예측을 수행한다는 점에서 우리나라도 벤치마킹할 만하다고 볼수 있다(공간예측 2035 수립).

그림 3-10 독일의 공간정비계획 평가 관련제도



자료: 길준규, "독일의 공간정비계획과 공간모니터링제도". 2016. 국토연구원 전문가특강 원고. pp.5~14, 김상빈, 2016a.

"독일 국토계획 실효성과 평가에서 몇가지 논점". 2016. 국토연구원 전문가특강원고 pp.1~62 참조하여 연구진 작성.

표 3-12 독일의 공간정비계획 평가 관련제도

구분		주요 내용	근거	시사점
사전 평가 제도	공간정비 평가제도	법은 관찰 내지 감시 수준 공간관찰, 공간영향 감시 전략환경심사제도가 공간정비에 대한 사전예측과 사전 평가		전략환경 심사제도 (사전예측, 사전평가)
	공간영향 심사제도	공간에 중요한 계획이나 조치를 심사 공간정비요구와 타 계획이나 조치와의 정합성을 심사 (특히 입지나 시설: 대형백화점 등)	연방공간정비법 제15조 제1항제1문, 2문	공간영향 심사 입지심사
	환경심사 제도	주계획을 수립·변경시 환경심사 시행 환경영향평가와 전략환경심사 시행 영향 조사, 환경 보고서 작성, 평가	연방공간정비법 제9조 제1항	환경심사
공론 화	계획참여 제도	계획 수립단계에서 일반대중과 공공기관의 의견 청취	연방공간정비법 제18조	
	협력제도	연방이나 주의 공공기관, 민간단체와 협력 협력방식은 계약상 합의, 지역포럼, 자문 등	연방공간정비법 제13조, 제26조	
모니 터링 제도	공간계획 심사제도	지속가능한 공간개발지표를 개발·점검·평가토록 규정 공간발전지표와 공간관련계획 및 조치 파악 제도의 목표는 지표를 기반으로 보고서 발간(공간지적 부와 주 공간보고서) 정보관리를 위하여 DUVA라는 정보은행 운영	연방공간정비법 제1조 제2항	지표정보 은행 운영 모니터링보 고서 발간
	공간관찰 제도	지속적인 공간관찰을 위하여 공간정보체계를 구축 연방건축및공간관리청이 공간정보보고서 작성 2005년 공간정보보고서에서 처음으로 17개의 지속가 능성지표로 지속가능성 평가	연방공간정비법 제25조제2항	지속가능성 평가지표설 정·평가, 공간정보체 계 구축
	공간 예측제도	정보시스템에 의거하여 공간예측제도 시행 연방건축도시공간연구 연구원이 2011년 인구조사에 근거하여 “공간예측 2035” 수립	연방공간정비법 제25조 제1항	공간 예측제도

자료: 길준규, “독일의 공간정비계획과 공간모니터링제도”. 2016. 국토연구원 전문가특강 원고. pp.5~14, 김상빈, 2016a.

“독일 국토계획 실효성과 평가에서 몇가지 논점”. 2016. 국토연구원 전문가특강원고 pp.1~62 참조하여 연구진 작성.

3. 프랑스 사례

1) 프랑스의 공간계획 수립과 변천

프랑스의 국토계획은 경제계획의 공간화로 경제계획과 국토계획이 동시에 추진되고 있다. 1947년부터 국가주도의 5년 단위 경제계획을 수립하였고, 국토계획은 그 일부를 이루고 있다. 프랑스의 공간계획의 수립과 변천을 살펴보면 국가계획은 1947년 제1차 계획(1947~1953)부터 제11차 계획(1993~1997)까지 수립하였다. 제9차 계획부터는 국가와 레지옹간 계획계약제도를 도입하여 지방정부의 역할을 강조하고 있다. 1995년부터는 부문별 계획방식으로 제도가 변경되었으며, 2002년부터 공공서비스계획(schémas de services collectifs: SSC)제도를 도입하였다.

표 3-13 프랑스 공간계획의 변천		
국가계획(경제계획)	국가와 레지옹 간 계획계약	지역계획
제1차 계획(1947~1953)		
제2차 계획(1954~1957)		
제3차 계획(1958~1961)		수도권정비계획(1960~1970)
제4차 계획(1962~1965)		수도권광역계획(1965~2000)
제5차 계획(1966~1970)		
제6차 계획(1971~1975)		
제7차 계획(1976~1980)		수도권광역계획(1976~2000)
제8차 계획(1981~1985): 지스카르 데스탱 대통령 낙선으로 계획 백지화		
중간계획(1982~1983): 잠정적 운영		
제9차 계획(1984~1988)	제1차 계획계약(1984~1988)	- 레지옹계획(1984~1988): 5개 - 9개 레지옹 장기계획수립
제10차 계획(1989~1992)	제2차 계획계약(1989~1993)	- 레지옹계획(1989~1993): 5개 - 9개 레지옹 장기계획 수립
제11차 계획(1993~1997) :1993년 중단, 1995년 부문별 계획(장기구상)방식으로 전환	제3차 계획계약(1994~1999)	- 1993년 레지옹계획 중단 - 수도권광역계획(1994~2015)
공공서비스계획(2002년 새로운 형태의 국가 부문계획 도입): 고등교육·연구, 문화, 보건위생, 정보통신, 에너지, 자연·농촌지역, 체육, 교통(2005년 폐지)	제4차 계획계약(2000~2006) 제5차 계획계약(2007~2013) 제6차 계획계약(2014~2020)	- 국토정비발전레지옹계획 (SRADT): 2000~2020 - 수도권광역기본계획(SDRIF): 2013~2030 - 교육훈련·교통·관광발전 계획 등 부문별 계획 자율적 수립

주: 비법정 국가계획인 국토 장기구상이 DATAR에 의해 2000년에 2020년 장기발전구상, 2004년, 2009년에 국토 2030, 2010년에 국토 2040이 수립되었음
 자료: 배준구, 2015. 프랑스 사례에 비추어 본 국토종합계획의 발전방안 연구. 미발간 원고. p.9 활용

2) 공공정책평가 제도 개요¹⁸⁾

(1) 공공정책평가 제도의 변천

프랑스 국토계획을 포함한 공공정책평가는 정부령, 계획의 개혁법, 총리지침, 재정법, 헌법, 국가조직법 등 다양한 법령에 근거하고 있다. 경제계획 수립 및 평가를 담당하는 기획청이 1946년 정부령에 의해 설치된 이후 1963년 국토 및 지역정책을 전망, 계획수립, 지원 및 평가를 수행하는 DATAR가 설치되는 등 공공정책평가관련 조직들이 설립되었다.

표 3-14 프랑스 공공정책평가 제도의 변천		
연월	주요 내용	법령
1946.1	CGP(기획청) 설치: 경제계획(국토계획 포함) 수립 및 평가 담당	정부령
1963.2	DATAR(국토청) 설치: 범부처 차원에서 국토 및 지역정책(계획)의 전망, 수립, 지원 및 평가 등 수행	정부령
1982.7	국가계획(내용, 수립, 채택 절차), 국가계획과 계획계약 집행, 레지옹계획 등 규정. 계획계약의 성과에 대한 평가서 작성 명시(제13조)	계획의 개혁법
1990.1	공공정책평가제도 전면 도입: 관계부처평가위원회(CIME), 평가과학위원회(CSE), 국가평가발전기금(FNDE) 설치	정부령
1993.12	국가와 레지옹간 계획계약에 대한 평가를 준의무화 하도록 제도화	총리지침
1998.11	관계부처평가위원회(CIME) 및 평가과학위원회(CSE) 폐지. 총리실 직속 CGP의 평가업무 강화와 국가평가위원회(CNE) 설치	정부령
2001.8	국가 재정지출에 대한 정확한 평가와 효율적 통제를 위한 새로운 예산구조로 개편	재정법
2006.3	CGP(기획청) → CAS(전략분석센터)로 변경	정부령
2007.6	공공정책평가 활성화를 위한 총리 직속 공공정책전망평가처 및 공공정책평가단(MEPP) 설치	정부령
2008.4	총리 직속 공공정책전망평가처→ 디지털경제발전 및 공공정책전망·평가처로 변경	정부령
2008.7	헌법에 국회가 공공정책 평가하는 규정을 두고, 국회에 공공정책평가·통제위원회 설치(2009년)	헌법
2009.4	국가조직법은 모든 법률안의 사전평가 의무화. 정부는 각 법률안을 뒷받침하는 공공정책평가 및 지원 수단을 부여하기 위한 영향조사를 국감위원과 국회에 제출 의무화	국가조직법
2012.10	총리 직속의 공공사업현대화사무처(SGMAP) 설치: 공공정책평가 및 감사업무를 활성화하고 조정하는 역할 등을 담당함	정부령
2013.4	CAS(전략분석센터) → CGSP(전략전망청)로 변경	정부령

자료: 배준구, “프랑스 국토계획과 지역계획의 평가”, 2016. 미발간 원고. p.7

18) 프랑스 사례는 외부연구진인 배준구 교수 원고를 주로 활용하였다.

(2) 정책평가 주요 기관

프랑스의 정책평가 유관 기관을 살펴보면 중앙부처 내의 자체감사기관(Inspecteur Général), 회계감사원(Cour des comptes), 국회 공공정책평가·통제위원회(CEC), CGP(기획청)(2013년부터 CGSP(전략전망청)), DATAR(La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, 국토청)(2014. 4부터 CGET로 변경)가 있다. 여기서 DATAR(현 CGET)는 국토의 조사 및 진단, 전망(예측), 계획 수립 및 평가를 위해 필요한 정보를 상시로 수집·분석할 뿐만 아니라 국토의 양상 및 변화 추세를 진단한다. 또한 비법정 국가계획에 해당하는 국토 장기구상(전망) 수립과 실험을 통해 새로운 계획과제를 분석하고 차기 계획에 반영하는 역할을 한다. 그리고 DATAR는 계획계약의 실시 이후 국가와 레지옹간 계획계약의 시행에 대한 평가보고서를 발간하고 있다.

(3) 정책평가의 추진체계와 조정

정책평가 대상은 정책 사업별로 개별평가가 이루어진다. 정책 사업은 2~3개 부처에 관련된 정부 특정과제를 중심으로 평가업무를 수행한다. 평가방식은 사전평가, 사후평가, 과정평가 모두를 적용한다. 평가업무는 독립성과 자율성이라는 기본원칙 바탕을 두고 있는데, 평가의 경우 CGSP(전략전망청; 구 CGP)은 중앙부처로부터 평가 대상과제를 받은 후 평가위원회에 제출한다. 이후 평가위원회에 의하여 국정과제 평가 목록이 선정되어 총리에게 제출하도록 되어 있다. 또한 총리는 평가위원회의 평가과제를 검토, 결정하여 CGSP에 평가계획을 통보하며, CGSP는 이를 토대로 평가단을 구성하여 평가업무를 실시한다.

(4) 지방공공정책 평가의 변천과 특성

평가의 절차는 기획청(CGP)에 의하여 운영되며, 다음의 세 가지 특성을 가진다. 첫 번째 특징은 평가 프로그램 절차의 지방분권화라 할 수 있다. 국토정비레지옹협의회(conférence régionale d'aménagement du territoire)의 특별분과에 의하여 구성되는 레지옹운영위원회(comité de pilotage régionale)가 평가를 수행한다. 두 번째 특징은

국가와 레지옹간 계획계약의 다년도 평가프로그램을 장려하는 데 목적을 두고 있는 새로운 예산지원 절차이다. 각 레지옹에 총당되는 예산의 75%는 평가프로그램을 정한 레지옹 관선지사에게 연초에 기획청이 위임한다. 세 번째 특징은 레지옹 및 국가 수준에서 평가 시행 결과를 종합한다는 것이다.

3) 국가계획, 계획계약, 지역계획의 제도화와 평가

프랑스의 계획(planning)은 1947년 1월 16일의 현대화 및 시설계획과 기획위원회(conseil de plan) 및 기획청(CGP) 권한에 관한 정부령(décret)에서 다음과 같이 규정하고 있다. “기획청장이 계획의 시행을 감시하고”(제3조), “6개월 마다 계획의 시행 결과에 대한 보고를 한다”(제4조)가 그것이다. 국가계획의 평가에 대해서는 먼저 1947년 1월 정부령이 제1차 국가계획과 관련하여 계획의 평가에 대하여 규정하지 않았고, 구체적으로 명시가 되어 있지는 않다.

1995년 2월 4일의 국토정비 및 발전기본법(LOADT: 일명 Pasqua법)은 ‘국토정비 발전전국계획(SNADT)’과 ‘국토정비발전레지옹계획(SRADT)’, 그리고 ‘전국계획(schéma national)’의 기본방향을 고려하여 레지옹계획과 연계화하는 ‘국가-레지옹간 계획계약(contrats de plan Etat-région)’을 규정하고 있다. 평가에 대해서는 1995년 2월 국토정비발전기본법(제9조)은 국토정비진단평가 공익단체를 신설하여 국토정비발전정책을 평가하도록 규정하고 있다.

그러나 1995년 2월 법의 일부 내용을 수정한 1999년 6월 25일의 지속가능한 국토정비발전기본법(LOADDT: 일명 Voynet법)에 의해 국토정비발전전국계획(SNADT)과 국토정비진단평가 공익단체를 설치하여 국토정비발전정책을 평가하는 제도는 폐지되었다. 또한 1999년 6월 25일 법률은 1995년 2월 4일의 국토정비·발전기본법에서 규정한 국토정비·발전기본계획(SNADT)을 폐지하는 대신에 국가 부문계획인 ‘공공서비스계획(schémas de services collectifs: SSC)’을 도입하였으나 공공서비스계획의 평가에 대하여 명시하지 않았다.

4) 계획계약의 수립과 평가

(1) 계획계약의 평가관련 규정

□ 1993년 12월 9일 지침

국가 차원에서 계획계약의 평가에 관한 규정은 1993년 12월 9일 지침에 의하여 처음으로 규정되었다. 이로써 공식적으로 국가와 레지옹간 계획계약의 모니터링을 위해 레지옹 평가 절차를 도입되었다. 이 지침은 유럽공동체의 절차에 따라 작성된 내규로서 유럽구조기금의 지원과 함께 재정사업의 평가를 의무화한 1993년 7월 20일 유럽경제공동체(Communauté économique européenne: CEE)의 위원회 규칙(No 2080/93)에 따른 것이다.

1993년 지침에 의하면 평가는 “일정한 목적을 갖는 프로그램의 각 구성요소에 대한 적합성을 측정하고, 이에 대한 성과 향상을 위한 제안을 유도”해야 한다고 명시하고 있다. 이와 같은 평가에 대한 소요예산은 국가예산의 1만 분의 6 한도 내에서 정하며, 각 레지옹의 경우 150 - 300만 프랑, 레지옹 전체의 경우 해당 기간 동안 약 5천만 프랑이다.

□ 2000년 8월 25일 지침

2000년 8월 25일 지침은 2000-2006년 동안에 도시 및 도시권연합체 계약, 도농권 연합체(pays) 계약 및 레지옹 자연공원과 체결된 계약의 평가 방식을 정하였다. 이는 특히 유럽 연합 절차와 하위지역을 고려하는 데 초점을 두고 있다.

(2) 레지옹과 국가 수준의 평가조직

□ 레지옹 수준의 평가조직

평가 조직으로는 사업 결정자와 전문가로 구성되는 운영위원회를 들 수 있는데 이는 1999년 6월 25일 법률에 의하여 설립된 국토정비발전레지옹협의회(CRADT)의 특별 분과이다. 레지옹위원회(또는 운영위원회)는 평가의 중심적 역할 수행하는데 국가를

대표하는 레지옹관선지사와 지방자치단체를 대표하는 레지옹의회회장이 공동위원장을 맡고 있다. 또한 레지옹위원회는 레지옹경제사회위원회 대표, 국고출납관(TPG), 지역회계감사원 대표, 의원, 통계청, 프랑스은행의 대표로 구성되며, 지역정책에 대하여 의견을 제안하는 역할을 맡고 있다.

기술기관은 공무원과 전문가로 구성되며, 각 평가프로그램을 위하여 설치되어 있다. 이 기관은 운영위원회에 평가서를 제안하고, 평가 작업을 수행하며, 운영위원회에 의견을 제출한다. 1990년대부터 프랑스에서 시행된 평가에서 평가기관은 행위자(주체)와 전문가가 동시에 만나는 공간으로 평가의 성공을 위한 중요한 역할 수행하는데 여론 조사 관리, 기간 관리, 정보 접근, 의견과 건의 마련 등이 이에 해당한다.

□ 국가 운영 평가조직

평가 결정과 평가 시행은 국가 수준에서 이루어지는데 기획청(CGP)이 국가와 레지옹간 계획계약의 시행을 주재하고 추진한다. 국가평가결정기관은 프로젝트를 조사하고, 기술적 및 방법론 차원의 권고를 마련하고, 실행을 지원하는 역할을 한다.

(3) 계획계약의 평가 시행

□ 1994-1999년 계획계약의 평가

계획계약의 평가는 1995년에 시작되었고, 이 당시에 평가기관의 규정(운영위원회, 평가 기관), 주제(테마) 설정, 목표 및 평가서 등이 마련되었다. 1998년 시행된 종합 평가에 따르면 레지옹의 계획계약과 관련된 평가 규정은 다음 <표 3-15>와 같이 레지옹에 따라 상당히 차이가 존재한다. 많은 레지옹이 평가 과정에 참여하였는데 대부분 레지옹은 평가의 권장 규정을 따랐고, 4분의 3은 권장하고 있는 규정 이상으로 좀 더 잘하였다고 평가 되었다(Lamarque, 2004: pp. 106-107).

표 3-15 **계획계약 평가에 대한 레지옹의 평가기관 규정 현황**

구 분	레지옹
미흡	Alsace, Haute-Normandie, Provence-Alpes Côte-d'Azur
보통	Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Dom-Tom(해외영토 레지옹), Ile-de-France, Corse, Languedoc-Loussillon, Picardie
우수	Aquitaine, Champagne Ardenne, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Franche-Comté. 이 경우 일반적으로 세 개, 즉 레지옹평가위원회, 기술 그룹(groupes techniques), 과학위원회의 실질적 기관을 포함
매우 우수	Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes. 이 경우 적어도 네 개의 기관으로 구성되며, 브르타뉴는 상설사무국과 자문위원회 설치

자료: Lamarque, D. L'évaluation des politiques publiques locales. 2004. pp.106-107. 배준구. “프랑스 국토 계획과 지역계획의 평가”. 2016. 미발간 원고. p.27. 재인용

평가에 고려되는 주제는 기본적으로 경제발전, 기업 지원, 기술이전 지원, 농업 및 환경부문, 도시 및 지역정책, 직업훈련과 관련이 있다. 국가 연구 프로젝트와 1998년 브르타뉴 평가위원회 조사 내용을 보면 평가 주제는 다음과 같다. 도시정책(16개 레지옹), 기업지원을 비롯한 경제발전(15개 레지옹), 혁신, 신기술, 연구, 기술이전 확산(14개 레지옹), 직업훈련과 고용(11개 레지옹), 환경과 농업환경정책, 삼림(9개 레지옹), 관광(7개 레지옹), 농업정책, 농업지원과 축산산업(6개 레지옹), 지방발전과 국토정비(5개 레지옹), 수공업 및 상업(5개 레지옹), 고등교육(5개 레지옹), 농촌발전(4개 레지옹), 문화와 유산(4개 레지옹), 도로망(4개 레지옹)으로 구성되어 있다.

□ 2000-2006년 계획계약의 평가

2000-2006년 계획계약의 일정은 유럽연합 프로그램과 연계되어 있으며, 1998년 보고서(Jacque Chérèque)에 의하여 정해졌다. 국가와 레지옹간 계획계약은 두 개의 공공 정책 범주로 이루어져 있다. 첫째는 도로 하부구조, 생활쓰레기, 화재 예방, 보건, 사회 부조, 도시공공서비스 등 여러 지방자치단체가 참여하는 정책이다. 둘째는 경제발전이나 공간정비사업의 발전을 주도하는 정책으로 구성되었다. 2002년 조사결과, 100여개 프로젝트에서 5개 주제(기업지원과 경제발전, 도시정책, 환경 및 지속가능한 발전, 고용, 훈련)가 전체 프로젝트의 3분의 2를 차지한다.

5) 지역계획의 수립과 평가

(1) 지역계획의 변천

1982년 7월 29일의 계획의 개혁에 관한 법률은 전국계획, 레지옹계획, 계획계약의 3가지를 규정하였다. 지역계획에 해당하는 레지옹계획은 법적으로 의무화하였지만 실제로는 일부 레지옹에서만 수립되었다. 또한 당시에 의무화하지 않은 계획계약은 모든 레지옹에서 수립되었다.

(2) 지역계획의 평가 관련 규정

1995년 2월 4일의 국토정비발전기본법에 의하면 레지옹계획(schéma régional)은 국가 및 지역의 발전정책을 고려하여 국토발전을 추진하며 “환경, 지속적 발전, 대규모 교통기반시설, 공공서비스시설 건설 및 레지옹 발전의 기본방향을 제시하며, 매 5년마다 평가와 수정을 한다”고 규정하였다.

6) 유럽연합의 재정지원과 평가

(1) 재정지원의 평가 규정과 의무화

유럽연합의 재정지원 사업은 1988년부터 평가가 시행되었고, 1994년부터 의무화되고, 체계화된 평가는 구조기금(FEDER, FSE 등)에 적용되었다. 또한 지방정책평가는 두 개의 촉진요인, 즉 유럽위원회의 요구와 계획계약사업의 평가 의무화로 인하여 발전되었다. 유럽연합은 충분한 정보를 제공하지 않은 회원국에게는 지원금을 거부할 수 있기 때문에 재정적 제재를 할 수 있는 방식으로 의무화 되었다. 또한 평가는 유럽연합 사업의 우선순위 실행, 즉 고용, 중소기업 발전, 남녀간 기회균등, 지속가능한 발전을 명확히 하여야 한다.

(2) 평가의 3단계

평가는 3단계(사전평가, 중간평가, 최종평가)로 명확히 구분된다.

□ 사전평가

사전평가는 대상지역의 사회경제적 진단, 종전의 사업 결과의 종합평가, 기본방향과 목표, 프로그램의 적합성 확인, 목표의 계량화, 지표의 개관, 원상태와 지원 방향의 주요 가치 산정을 포함한다. 또한 사전평가의 구성요소는 총리 지침(1994년 2월 17일)과 DATAR 지침(1996년 6월 26일)에 의하여 규정되고 있다. 예를 들면 2000-2006년 기간에 대한 평가는 2000년 8월 25일의 총리 지침이 적용되었으며, 1998년 1월 26일 지침은 사전평가의 특징을 규정한 가장 좋은 사례이다.

□ 중간평가

중간평가는 프로그램의 진행 상태를 평가하며 목표, 사업방식 또는 시행을 분석하는 방식으로 수행된다. 중간평가는 행위자의 참여를 조사하며, 유럽연합의 원칙 준수 정도를 평가하고 이미 획득한 효과나 예상효과의 기대치를 제시하고, 모범사례를 파악한다. 이러한 중간평가는 관리기관의 책임 하에 독립된 평가자에 의하여 수행되며 국가 평가위원회(comité de suivi)는 유럽위원회에 평가서를 이송하기 전에 집행보고서를 승인한다.

□ 최종평가

최종평가는 프로그램이 집행된 후에 이루어지는데 이는 시행된 사업의 효율성을 고려하고, 특히 새로운 프로그램 수립에 대하여 경험상의 교훈을 얻는 데 있다. 최종평가는 기존 지표체계의 타당성을 평가하고, 대상 지역의 진단을 수정하는 것에 주를 이루며 최종평가는 회원국과 협력하여 유럽연합위원회에 의하여 시행된다. 또한 다른 두 개의 평가(사전평가, 중간평가)는 회원국 내부 관리기관의 책임 하에 시행된다.

표 3-16 프랑스의 국토계획과 지역계획의 평가관련 규정

구분	주요 내용	법령	시사점
국 토 계 획 평 가	국가계획 사전검토 및 집행보고	제4차계획 승인법	집행보고서 의무화
	국토정비발 전전국계획 (SNADT)	국토정비발전 기본법	국토정비진단평가공 익단체 신설
	공공서비스 계획(SSC)	지속가능한 국토정비발전 기본법	국가 부문계획인 공공서비스계획 도입, 평가규정 없음
	지역계획	국토정비발전 기본법	레지옹이 자율적으로 계획을 수립하고 평가
	국가와 레지옹간 계획계약	계획의 개혁 법.평가 절차 등 세부사항 은 총리지침 으로 규정	국가와 지역간 공동사업에 대해 재정투자를 약속하고 시행하는 사업계획
국 토 조 사 · 진 단	국토 조사 ·진단 ·실험 -국토의 조사 및 진단, 전망(예측), 계획 수립 및 평가를 위해 필요한 정보를 상시로 수집· 분석 -국토의 양상 및 변화 추세를 진단하고, 비법 정 국가계획에 해당하는 국토 장기구상(전망) 수립과 실험을 통해 새로운 계획과제 분석과 계획내용 반영	정 부 령 (décret)	DATAR(현 CGET)의 상설 전담조직, 계획 수립과 실험 및 평가에 대한 재정지원

자료: 배준구, “프랑스 국토계획과 지역계획의 평가”, 2016. 미발간 원고. p.35.

유럽연합 재정지원의 평가는 권한의 명확한 배분 하에서 유럽위원회와 회원국 간의 협력에 의거하며 시행규칙은 유럽연합의 규정에 의하여 정해진다. 공동재정지원기관(유럽연합, 국가, 지방자치단체)과 레지옹 및 지방(데파르트망, 코뮌)의 행위자들은 평가위원회에 참여한다. 평가위원회는 국가대표인 레지옹관선지사(préfet)에 의하여 구성되며, 그 구성은 레지옹에 따라 상이하다.

평가에 대한 업무배분은 국가, 레지옹, 지방의 세 차원에서 다음과 같이 구성된다. 국가평가위원회(comité de suivi)는 국가와 레지옹 및 유럽연합위원회 대표로 구성된다. 또한 레지옹관선지사의 주재로 위원회는 적어도 매년 2회 개최되고, 평가의 주제와 평가프로그램을 정하며, 평가서 승인, 작업의 실행 결정, 평가 결과의 공표를 담당한다.

지방평가위원회(instance locale d'évaluation)는 평가시행담당 그룹으로 구성되며, 외부평가단은 평가의 목적, 분석의 특성에 의하여 선정되고 구성된다. 마지막으로 전문가그룹은 평가 작업의 과학적 질을 보장하기 위하여 구성될 수 있으며, 과학위원회는 브르타뉴, 론알프스, 프랑쉬-콩테, 프로방스-알프스-코트-다쥐르 레지옹 등에 설치되었다. 이상에서 살펴본 프랑스 국가계획, 계획계약, 지역계획의 평가관련 규정을 요약하면 <표 3-16>과 같다.

7) 프랑스 계획계약과 지역계획의 평가 사례

(1) 계획계약의 평가 사례: 브르타뉴 레지옹

□ 계획계약의 평가에 대한 지침

브르타뉴(Bretagne) 레지옹은 1990년에 국가와 레지옹간 협력 평가에 관한 규정을 특별히 개발하였으며 지방정책의 평가에 대한 유용한 정보를 제공하고 있다. 1991년 9월에 서명한 국가와 레지옹간 협약은 2년간의 시범 실시 후에 1992년에 레지옹평가위원회와 과학위원회를 구성하였다.

또한 1995년에 평가자문위원회(comité consultatif de l'évaluation)가 설치되었는데 시행협약에 1994-1999년 계획계약에서 정한 정책평가의 시행 조건을 명시하였다. 또한 국가와 레지옹간 계획계약에 대한 '약식 légère) 평가' 조치를 마련하였다. 이 평가

는 계약사업과 그 사업의 시행 영향에 대하여 정치인과 당사들에게 보다 적절한 정보를 공개하고, 프로그램 관리를 용이하게 하는 데 목적이 있다. 평가방식은 네 단계로 구분된다. 첫 번째 단계는 각종 지표의 마련이고, 두 번째 단계는 범주 내에서 몇몇 경계(alerte) 지표의 선택이다. 세 번째 단계는 국가와 레지옹 담당부서에서 확보한 지표에 대해 과학위원회의 평가이며, 네 번째 단계는 운영기구에 의한 시행과 최종 인정이다.

□ 평가 방법과 지표

표 3-17 브르타뉴 레지옹의 국가와 레지옹간 계획계약의 평가 지표	
평가 지표	내 용
1. 물리적 조사	시행되는 프로그램의 물리적 시행 목표량을 사전에 추정. 설정된 주요 수치는 달성할 목표를 정당화하는 기준 수치와 비교되며, 이는 실제 수요, 인구 또는 지역(사업 수, 목표 인구)에 따라 사전진단 실시
2. 재정조사	예산, 세액, 재정비용, 예산 지출 등을 계량화
3. 프로그램 시행 일정	우선순위를 고려하여 표시
4. 프로그램의 중간목표 시행	예를 들면 대학교에서 학생 수 증가에 대응하기 위하여 수용 역량 확대와 같은 목표를 명시
5. 공개된 정성적 또는 정량적 기준에서 공식적 목표 시행	목표는 차이와 변화를 측정하거나 이러한 차이의 원인을 분석하기 위하여 계량화
6. 수혜자, 비수혜자 또는 제3자에 대한 영향 또는 제1순위	당초 상황과 최종 상황 간의 차이(기업 생존율, 고용증가율 등)를 측정하는 실적 지표
7. 프로그램의 우선순위 효과	프로그램의 우선적 요인에 대한 유도 효과를 측정
8. 비의도적 효과	프로그램과 그 환경과의 상호작용으로부터 사전에 관측되는 상황이나 예기치 못한 상황을 나타낸다(예를 들면 교통시설 관련 소음).
9. 수혜자 만족	여론조사를 통해서 확보
10. 비수혜자 만족	
11. 공공사업과 관련된 제3자 만족	레지옹이나 지방의 일반적 여론
12. 수요와 관련된 프로그램 목표의 적합성	의원들과 정치인에 의하여 최종적으로 결정되는 종합지표가 될 수 있다. 이는 사업 프로그램의 대상이 되는 주민의 체감수요와 관련

자료: Lamarque, D. L'évaluation des politiques publiques locales. 2004. pp.127-128. 배준규. “프랑스 국토 계획과 지역계획의 평가”. 2016. 미발간 원고. p. 40 재인용

평가방법은 12개의 다양한 유형의 지표로 이루어져 있다. 또한 약식평가 방식은 1994-1999년의 국가와 레지옹간 계획계약의 17개 프로그램에서 총 500여개 지표의 ‘가상(virtuelle)’ 기준으로 구성된다. 이러한 지표의 절반(270개)은 물리적, 재정적 조사에 기여하며, 100개의 지표(19%)는 영향을 고려한다.

정책의 조사 및 평가에서 고려되는 지표의 수와 특성은 분명히 평가의 목적, 일정, 기대 결과에 부합해야 하는데 이를 위해서는 정보의 질 및 적합성과 현실적 제약 간의 조정이 필요하다. 1991년 평가 규정 마련이후 1994-1999년 계획계약 시행기간까지 브르타뉴 레지옹은 구역의 사회개발, 농촌관광, 유럽연합 프로그램에 의한 기업보조금, 상업·수공업의 개선 및 혁신 등에 대해 평가하였다.

(2) 지역계획의 평가 사례: 노르 파 드 칼레 레지옹 평가 프로그램

표 3-18 노르-파-드-칼레 레지옹의 지속가능한 발전정책의 일관성 분석 매트릭스	
구분	지 표
인간육구 충족	1. 서비스 및 시설의 질 향상 2. 모든 데파르트망에서 이용가능한 서비스 및 시설 마련 3. 개인의 책임과 자율 4. 목표 인구 내에서 공동체 정신 함양 5. 개인의 자질과 사회통합 6. 사회-문화활동의 다양화 7. 공간적 형평성 고려 8. 장기적 수요 고려 9. 빈곤 대처 10. 사회적 비용 고려
환경 관리	11. 재생불가능 자원 관리 12. 오염과 소음 제한 13. 자연의 부와 생물다양성 향상 14. 도시확산 통제 15. 청정하고 단순한 기술 개발과 질 관리 제품 16. 이벤트 조사와 예상 17. 환경비용 계산
참여/ 거버넌스	24. 시민 참여와 참여 공헌의 인식 25. 조치에 앞서 진단 절차의 정립 26. 행위자간의 경험 공유와 지식 공유 27. 비경쟁사업의 행위자와 대응 수단 28. 파트너의 자질과 장기적 파트너십 29. 프로그램 수립, 집행 및 모니터링 단계에서 레지옹 내의 모든 수단 인식(영역 초월) 30. 평가절차 집행과 결과의 고려

자료: Nord-Pas-de-Calais 레지옹의회, DPE, 2001. 배준구. “프랑스 국토계획과 지역계획의 평가”. 2016. 미발간 원고.
p.41 재인용.

프랑스 지역계획을 조직화하는 새로운 법적 틀은 국가, 광역지방자치단체인 레지옹, 그리고 유럽 및 기타 지방자치단체(데파르트망, 코뮌) 간의 파트너십이다. 또한 의사결정과 관련된 세 단계의 평가 과정(사전, 중간 및 사후 평가)에 대하여 인센티브를 제공한다. 여기서는 노르-파-드-칼레(Nord-Pas-de-Calais) 레지옹의 사례를 통해 지속 가능한 지역발전계획의 평가과정이 프랑스 계획 및 관리 사이클 내에서 어떻게 통합되었고, 평가과정의 결과가 어떠한지에 대하여 살펴본다.

프랑스에서 지역정책이 지속가능한 발전에 얼마나 기여하는지에 대해 평가하는 표준적이고 확정적인 시스템은 없다. 하지만 지속가능한 발전은 환경과 계획을 조화시키기 위해 계속적으로 진행되는 시도이며, ‘제도적 의미론(institutional semantics)’의 새로운 유형이다(Abélès, 1999, 배준구, 2016, p. 42 재인용). 이러한 상황에서 노르-파-드-칼레 레지옹은 환경부문에서 지속가능한 발전 문제 통합에 대해서는 프랑스의 선구자적인 사례라고 할 수 있다.

1996년에 노르-파-드-칼레 레지옹은 환경관련 지역정책을 평가하는 문제에 관하여 레지옹의 집행부인 레지옹의회와 국가 간에 논의되기 시작하였다. 또한 1997년과 1999년 사이에 노르-파-드-칼레 레지옹은 계획계약 사업의 영향 평가 방법론 연구를 수행하였고, 1999년 30개 기준의 지역정책을 위한 분석 매트릭스(analysis matrix)를 작성하였다.

2000-2006년 지속가능한 발전계획에 관한 노르-파-드-칼레 레지옹의 국가와 레지옹간 계획계약 평가 프로그램은 우수사례로 평가되었다(Bertrand & Larrue, 2004, p. 8). 노르-파-드-칼레 레지옹과 프랑스 정부 간의 계획계약의 다년도 평가프로그램은 2001-2003년과 2004-2006년을 위하여 마련되었으며, <표 3-19>와 같이 네 가지 작업 유형으로 구성된다.

표 3-19 노르-파-드-칼레 레지옹 계획계약의 다년도 평가프로그램 유형

구 분	내 용
영역을 초월한 평가	-우선순위를 갖는 네 개 부문: 환경, 사회적 형평, 고용, 지역화
사업의 목표나 수단의 주제 평가	-2001-2003년 평가 주제: 기업의 신설과 이전, 관광, 물과 농업, 수출을 위한 커뮤니티 사업. 관광은 Pas-de-Calais 데파르트망, 물과 농업은 Nord 데파르트망, 기업 신설·이전은 국가, 수출은 레지옹이 선도 영역으로 선정 -2004-2006년 평가 주제: 기술이전, 새로운 정보통신 기술, 레지옹의 도시정책, 인터모달 교통수단
주요 사업 평가	-2001-2003년 경우 사회문화 활동 증진과 사이버-센터, 2004-2006년 경우 두르즈(Dourges)의 유럽 멀티모달 플랫폼에 대한 평가가 주제로 선정
평가 개선을 위한 방법론적 작업	-이 평가는 특히 지표의 신뢰성과 데이터베이스 상호연계 개선을 포함

자료: Bertrand F. & Larrue C. Integration of the sustainable development evaluation process in regional planning: promises and problems in the case of France. Journal of Environmental Assessment Policy and Management. 2004.Vol. 6, No. 4. p.10. 배준구. “프랑스 국토계획과 지역계획의 평가”. 2016. 미발간 원고. p.43 재인용.

(3) 평가 사례의 결과

평가는 레지옹에 따라 대조를 보이고 있고, 초기의 어려움을 겪은 후에 발전하였다. 특히 평가를 통해 정책의 일관성에 관심을 갖기 시작한 점이 긍정적 효과의 하나이다. 노르-파-드-칼레 레지옹의 국가와 레지옹간 계획계약 평가 프로그램은 프랑스에서 우수사례라고 할 수 있다. 다년도 평가 프로그램을 영역을 초월한 평가, 사업의 목표나 수단의 주제 평가, 주요 사업 평가, 평가 개선을 위한 방법론이라는 네 가지 작업 유형으로 나누었다는 점과 지속가능한 발전정책 관련 프로그램 평가의 역동성이 제도 및 변화를 야기한 점이 특징이다. 노르-파-드-칼레 레지옹의 사례에 의하면 직원의 인식 제고 및 내부 훈련은 평가 측정 및 절차의 확립에서 가장 중요한 결과로 나타나고 있다.

계획계약은 2003년부터 평가가 의무화되었다. 하지만 계약정책의 평가 영향은 정책의 복잡성과 다수의 관련 행위자로 인해 파악하기가 어려운 점이 있다. 특히 계약정책 자체의 특징인 즉 다수 행위자, 정보체계와 기준의 차이, 협력적 결정 방식으로 인한 목표의 혼동은 다른 결과를 야기하며, 분석 방법의 시행을 어렵게 한다.

8) 프랑스 사례 종합

프랑스는 다수 영역 사업이나 계획의 경우 범부처 차원의 전담기구(CGP, DATAR)를 설치하여 계획을 수립하고 평가하는 체제를 채택하였다. DATAR(현 CGET)는 설립 초기부터 국토계획과 관련된 계획의 전망, 입안, 평가 업무를 자체적 업무로 수행하였다. 또한 이에 필요한 정보를 상시로 수집·분석하고, 이를 바탕으로 비법정 국가계획에 해당하는 국토 장기구상(전망) 수립과 실험을 통해 새로운 계획과제를 분석하고 차기 계획에 반영한다.

프랑스는 지방분권 실시 이후 국가계획과 지역계획 및 계획계약의 수립과 집행에 대해서는 법률에 명시 하였다. 하지만 평가에 대하여 명시하지 않고 있으며, 지역계획과 계획계약의 경우만 평가에 대하여 법제화 하고 있다. 관련 법령을 살펴보면 1982년 계획의 개혁법, 1995년 국토정비발전기본법, 1999년 지속가능한 국토정비발전기본법 등이 있다. 또한 국가계획의 경우 범부처 차원의 전담기구(CGP, CGSP, DATAR, CGET)에 관한 정부령에 따라 계획을 수립하고 평가한다.

1982년 지방분권 실시 이후 프랑스는 공간계획(국가, 지역, 지방 수준)에 대한 수차례 개혁과 실험을 하였다. 하지만 국가 수준의 공간계획과 평가 제도는 아직 미완성 상태로 남아 있다. 국가 수준의 계획은 한층 전략적이며, 국토계획(계획계약 포함)과 관련된 평가는 주로 총리 지침이나 DATAR(현 CGET) 지침으로 규정하고 있다. 그러나 지역계획은 중앙정부가 규제하거나 간섭하지 않고, 레지옹에게 자율성을 부여할 뿐만 아니라, 평가 규정도 레지옹이 자율적으로 정하도록 하여 레지옹 별로 상당한 차이가 있다.

프랑스 지역계획을 조직화하는 새로운 법적 틀은 국가, 레지옹, 그리고 유럽 및 기타 지방자치단체(데파르트망, 코뮌) 간의 파트너십 과정이 적용된다. 유럽연합이나 국가가 재정지원을 하는 의사결정(정책, 계획, 사업)과 관련하여 세 단계의 평가 과정(사전, 중간 및 사후 평가)을 시행한다. 또한 정부 부처간 정책 및 업무의 조정 메커니즘이 다양하고, 프랑스 특유의 조정 및 촉진 시스템을 구축하고 있다. 이 과정에서 총리는 부처간 정책을 조정하는 역할을 수행하며, 정책 추진과정에서 중요한 조정기능을 수행한다.

4. 정책적 시사점

우리나라의 경우 일본의 국토계획 관리 사이클과 같이 국토계획 평가시스템 확립이 필요하다. 이는 국토 지표를 설정하고 이를 바탕으로 국토계획을 수립하고 평가하는 시스템의 구축과 국토계획 집행 실적을 모니터링하고 이를 바탕으로 달성도 평가 등 추진할 수 있는 시스템 도입의 필요를 의미한다. 또한 국외 사례들, 특히 일본의 사례는 우리나라에서 지표와 계획 수립 간 연계 시스템이 필요하다는 것을 말해준다. 이러한 연계시스템은 계획에서 제시한 지표가 국토에 투영되었고 변화되고 있는지를 모니터링하여 국토형성계획의 정책평가, 정책 리뷰를 지원한다.

평가 지표를 개발하고, 점검하며, 평가하는 등의 지표모니터링 제도는 독일과 일본 모두 추진 중이다. 지표개발·점검·평가 시스템은 정보관리를 위하여 정보은행 등을 운영할 수 있게 한다. 또한 국토정보를 실시간으로 제공할 수 있을 뿐만 아니라, 지표를 기반으로 모니터링 보고서를 발간하며 지표를 통해 정책(일본) 또는 지속가능성(독일)을 평가한다. 또한 독일 연방건축도시공간연구원이 국토정보은행 자료를 바탕으로 2011년 “공간예측 2035” 발표한 사례는 우리나라도 국토정보은행을 구축하고 운영할 필요성을 시사한다. 국토정보은행이 구축되고 운영된다면 지표의 개발·점검·평가 시스템과 “국토전망·예측”을 용이하게 추진할 수 있다.

일본은 국토형성계획 전국계획에서 모니터링과 정책평가를 추진한 결과 하위계획에서도 모니터링과 정책평가를 자체적으로 추진하는 결과를 보여주었다. 또한 지방별로 광역지방계획협의회, 수도권광역지방계획 협의회를 구성하여 전략목표 달성상황 등 모니터링 자체적으로 추진하고 있다. 이러한 일본의 사례 역시 우리나라가 모니터링과 정책평가를 도입할 경우 하위계획으로도 확산될 가능성이 있음을 시사한다. 또한 일본은 국토형성계획에서 각 부처 정책평가지표를 활용하여 정책 추진실적 뿐만 아니라 각 부처 시책 진행상황도 모니터링하고 있으며, 이를 의무화(국토형성계획법 제7조)하고 있다. 만일 우리나라도 국토종합계획에서 의무적으로 정책추진실적과 각 부처 실천계획의 추진실적을 모니터링하여 보고서를 발간하고, 공개할 경우 국토계획에서 실효성을 높일 수 있을 것이다.

독일은 공간에 중요한 영향을 미칠 계획이나 조치 등 입지 영향을 심사하는 사전평

가제도로써 공간영향심사제도를 운영하고 있는데 이는 타 계획이나 조치와의 정합성 등(예: 대형백화점 입지 등)을 효율적으로 평가할 수 있다.

프랑스는 DATAR가 국토의 조사 및 진단, 전망(예측), 계획 수립 및 평가를 위해 필요한 정보를 상시로 수집·분석하고 국토의 양상 및 변화를 측정하나 법제화 하지는 않고 있다. 하지만 국가와 레지옹간 계획계약의 집행보고서를 국회에 제출하기 때문에 성과평가가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 계획계약이 사업계획 성격의 사업 평가이므로 이는 본 연구에서는 구체적으로 다루지 않는다.

표 3-20 주요 선진국의 공간계획 평가 관련제도 비교

구분	일본	독일	프랑스
평가 기반 (시스템)	국토계획관리사이클 국토 모니터링	공간정보시스템제도 공간정보은행(DUVA)	-
사전평가제도	정책어세스먼트 (사업평가에 적용)	전략환경심사제도 공간영향심사제도 계획참여제도	총리지침 DATAR 지침 공공서비스계획의 입지지침
모니터링제도 · 중간평가제도	국토형성계획 모니터링 광역지방계획 모니터링	공간관찰제도 공간관리보고서제도 공간예측제도	DATAR의 국토 상시 전망·예측 제도
사후평가제도	국토형성계획정책평가 (정책리뷰)	-	-
	사회자본정비중점계획성과평가 (정책체크업)	-	-

국토계획 평가 관련제도와 운영상의 문제점

01 국토관리의 지속가능성 평가제도	93
02 실천계획의 수립 및 평가제도	98
03 국토종합계획의 정비 및 재검토 제도	102
04 국토계획평가 제도	105
05 소결: 문제점 종합	119

국토계획 평가 관련제도와 운영상의 문제점

본 장에서는 국토기본법상 국토계획 평가 관련제도 현황을 파악하였다. 국토기본법에는 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 평가제도, 국토종합계획의 정비 및 재검토 제도, 현행 국토계획평가제도가 포함되어 있다. 국토기본법상 국토계획 평가 관련 법적 근거 및 제도현황과 더불어 제도 운영현황과 문제점 및 그간의 운영성과를 개관하였다. 그리고 현행 국토계획평가제도의 법적 근거, 도입배경, 평가대상, 추진실적 및 운영성과를 제시하고 제기된 다양한 문제점을 도출하여 검토함으로써 개선을 위한 근거를 마련하였다.

1. 국토관리의 지속가능성 평가제도

1) 법적 근거

국토관리의 지속가능성 평가제도의 법적 근거는 국토기본법 제5조의2, 국토기본법 시행령 제1조의2이다.

“① 국토교통부장관은 국토의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 국토관리의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 지표 및 기준을 설정(변경)하여 공고하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다 (제5조의2 ①).

② 지방자치단체의 장은 지역의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 제1항에 따른 지표 및 기준을 충분히 고려하여 별도의 지표 및 기준을 설정하여 공고할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 후 그 지방자치단체에 설치된 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다(제5조의2 ②).

- ③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 지표 및 기준을 설정·공고하였을 때에는 지체 없이 국토교통부장관에게 보고하여야 한다(제5조의2 ③).
- ④ 관계 행정기관의 장은 국토에 관한 계획 및 정책을 수립할 때에는 제1항과 제2항에 따라 설정·공고한 지표 및 기준을 고려하여야 한다(제5조의2 ④).
- ⑤ 국토교통부장관과 지방자치단체의 장은 제1항과 제2항에 따른 지표 및 기준을 활용하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토관리의 지속가능성을 측정·평가할 수 있다(제5조의5 ⑤). 국토관리의 지속가능성을 측정·평가하는 때에는 법5조의 2제1항 및 2항에 따른 지표 및 기준에 따라 실시하여야 한다. 국토교통부 장관 및 지방자치단체의 장은 필요한 경우 제1항의 지속가능성 측정·평가를 전문기관에 의뢰할 수 있다(시행령 제1조의2②항)".

2) 국토관리의 지속가능성 지표 및 기준

국토관리의 지속가능성 지표 및 기준은 국토기본법(제5조의2) 및 시행령 관련 조항(시행령 제1조의2)에 근거를 두고 있다. 국토관리의 지속가능성 측정·평가지표 및 기준 설정, 평가 지표 및 기준공고(변경, 설정포함)는 의무조항으로 되어 있어 공고까지는 이루어진다.

하지만 국토관리의 지속가능성을 측정·평가할 수 있다는 것은 자율조항으로 되어있다. 이에 따라 측정·평가가 잘 이루어지지 않고 그 결과 지표의 활용도는 매우 낮은 것으로 나타났다. 지표의 활용도가 낮은 이유는 지표와 국토계획의 관련성이 낮다는 점, 국토계획에서 지표활용도가 낮다는 점, 현행 국토계획평가에서 국토관리의 지속가능성 지표 활용도가 낮다는 점, 국토관리의 지속가능성 지표가 조사·축적이 잘 이루어지지 않는다는 점, 지표가 현실성이 낮다는 점 등 여러 가지가 있다. 2016년 10월 현재 국토관리의 지속가능성 지표 및 기준은 <표 4-1>과 같다.

표 4-1 국토관리의 지속가능성 지표

분야	과제	지표	측정기준
친환경적 국토 관리	자연환경 보전 및 관리 (6)	1	자연보호지역 비율 (자연보호지역면적/국토면적)*100,
		2	산림률 (산림면적/국토면적)*100
		3	갯벌면적비율 (갯벌면적/국토면적)*100
		4	국가 생물종 수 전국 한국산 생물종수
		5	주요 하천 수질 한강(팔당), 낙동강(물금), 금강(대청댐), 영산강(주암호) 등 주요 하천 BOD 평균 측정 농도
		6	대기오염도 대도시권별 대기오염물질(SO ₂ , NO ₂ , O ₃ , PM-10, CO) 허용기준 초과 횟수/측정망 측정지점 수
	자원과 에너지의 이용 및 관리 (5)	7	재생용지 비율 도시및주거환경정비법상 정비사업면적/도시지역의 주거·상업·공업지역 면적
		8	1인당 1일 물사용량 (계량기요금수량+미계량수량+기타부과량)*1000/급수인 구
		9	폐기물 재활용률 일반폐기물 중 발생량 대비 재활용된 양의 비율
		10	신재생에너지 보급률 신재생에너지공급량/총1차에너지공급량*100
		11	1인당 온실가스 배출량 온실가스 배출량/인구 (톤CO ₂ eq/인)
형평 적 국토 관리	지역 균형 발전 (3)	12	수도권 인구 집중도 수도권(서울, 인천, 경기) 주민등록인구/ 전국 주민등록인구
		13	지역내총생산(GRDP) 지니계수 광역자치단체의 1인당 GRDP를 이용한 지니계수 (G=0이면 모든 지역의 1인당 GRDP가 동일, 격차가 확대될수록 1에 근접)
		14	지자체 재정자립도 (지방세 + 세외수입) / 자치단체 예산규모 X 100
	삶의 질 향상 (8)	15	최저주거기준 미달가구 총가구대비 최저주거기준미달가구
		16	임대주택 비율 임대주택재고/주택수
		17	소득대비 주택가격비율 주택가격/가구당 연소득
		18	1인당 도시공원 조성면적 도시공원조성면적/도시인구
		19	십만 명 당 문화기반시설 수 문화기반시설수/인구십만명당
		20	십만 명 당 사회복지시설 수 사회복지시설수/인구 십만명 당
		21	천 명 당 병상 수 (또는 의사수) 의료기관 병상수/인구 천명 당
		22	상수도 보급률 상수도급수인구/총인구, 공공하수처리구역 내 인구/총인구
효율 적 국토 관리	지역 경쟁력 제고 (4)	23	1인당 국내총생산(GDP) 국내총생산/총인구
		24	고용률 (취업자/15세 이상 인구)*100
		25	생산가능인구 15-64세 인구비율
		26	GDP 대비 연구개발비 지출비율 (연구개발투자비/GDP)*100
	기반 인프라 및 서비스의 효율적 공급과 관리 (5)	27	대중교통수송분담률 {대도시권 시내버스 여객수송량+대도시권 지하철여객수송량}/대도시권 여객수송량 X 100
		28	직주근접성(통근시간) 통근소요시간별 인구수 비율
		29	그린교통수송분담률 (지역별 그린교통 통행량/전체 여객통행량) × 100 * 그린교통 : 도보 + 자전거 + 전기차
		30	교통혼잡비용 차량운행비용+시간가치비용
		31	도로포장률 도로연장에 대한 포장연장의 백분율
	안전한 생활환경 조성 (5)	32	자동차 사고 발생 건수 자동차 천대당 교통사고발생건수
		33	범죄발생률 인구 천명당 범죄발생건수
		34	방재시설현황 방재시설 개소수 및 면적
		35	자연재해 피해액 자연재해피해복구액비율(자연재해피해복구액/자연재해피 해액)
		36	인적재난발생현황 인적재난 발생건수, 사망자 및 부상자수, 재산피해액

자료: https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?id=3938. 2016. 9.30. p.1.

3) 단계별 임무 및 주체와 구속력

지속가능한 국토관리의 평가지표 관련조항을 살펴보면 총 다섯 단계로 이루어져 있으며 단계별 임무 및 주체와 구속력은 다음과 같다. 먼저 1단계는 국토관리의 지속가능성 측정·평가지표 및 기준을 설정하는 것이며 의무조항(국토기본법 제5조의2, ①항)으로 명시되어 있다. 2단계는 설정된 평가지표 및 기준을 공고하는 것으로 이 또한 의무조항으로 명시되어 있다. 하지만 3단계는 지자체가 별도의 지표 및 기준을 설정할 수 있다는 부분으로 자율조항(국토기본법 제5조의2, ②항 ③항)이고, 4단계는 관계행정기관의 장(부문계획수립)들은 국토계획 및 정책 수립시 설정·공고한 지표 및 기준을 고려하는 것을 의무화(국토기본법 제5조의2, ④항)하였으나 지표의 실효성에 대해서는 의문이다.

마지막으로 5단계는 국토교통부장관과 지방자치단체장이 “국토관리의 지속가능성을 측정·평가”할 수 있다는 것으로 역시 자율조항(국토기본법 제5조의2, ⑤항)이기 때문에 측정 및 평가 미흡하다.

표 4-2 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준 관련 법조항					
구분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
임무	국토관리의 지속가능성 측정·평가지표 및 기준 설정	평가 지표 및 기준공고 (변경, 설정포함)	별도의 지표 및 기준 설정	(국토계획 및 정책 수립시) 설정·공고한 지표 및 기준 고려	국토관리의 지속가능성 측정·평가
주체	국토교통부장관	국토교통부장관	지방자치단체장	관계 행정기관의 장	국토교통부장관 지방자치단체장
구속력	의무조항	의무조항	자율조항	의무조항	자율조항
협조	관계 중앙행정기관의 장과 협의		설정시 관계 행정기관의 장과 협의 후 지방도시계획위원회 심의, 국토교통부장관보고	-	-
관련법 조항	국토기본법 제5조의2, ①항		국토기본법 제5조의2, ②항 ③항	국토기본법 제5조의2, ④항	국토기본법 제5조의2, ⑤항

자료: 국토기본법 활용 연구진 작성

4) 국토관리의 지속가능성 평가제도의 문제점

전문가 설문조사 결과 국토관리의 지속가능성 평가제도에 대해서는 <표4-3>과 같은 문제점들이 도출되었다. 먼저 국토기본법 제5조의 2, ⑤항은 국토교통부 장관과 지방자치단체장이 국토기본법 시행령 관련 지속가능성(경제적, 사회적, 환경적 측면)을 측정·평가하는 제도이나 실효성은 거의 없다는 점이다.

전문가 의견을 종합하면 제⑤항은 …국토관리의 지속가능성을 측정·평가할 수 있다는 조항이 자율조항이어서 측정·평가가 미흡하며 모니터링도 드물고, 조사·축적·활용 역시 미흡(3.7/5)다고 나타났다. 또한 그렇기 때문에 국토관리의 지속가능성 지표가 국토종합계획은 물론 국토계획 수립에도 잘 반영되지 않는 것으로 제기되었다(전문가 의견은 3.5/5).

제④항에 근거하여 관계 행정기관의 장은 국토에 관한 계획 및 정책을 수립할 때에는 제1항과 제2항에 따라 설정·공고한 지표 및 기준을 고려하여야 한다고 명시되어 있다. 그러나 이 또한 국토계획과 정책에 반영하기에 미흡하다고 할 수 있다.

표 4-3 국토관리의 지속가능성 평가제도

구분	평균 (5점척도)	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
① 국토관리의 지속가능성 지표가 현실을 제대로 반영하지 못한다	3.5	0 명 (0.00)	6 명 (5.94)	39 명 (38.61)	52 명 (51.49)	4 명 (3.96)
② 국토관리의 지속가능성 지표가 국토종합계획 수립에 반영되지 않는다	3.5	0 명 (0.00)	5 명 (4.95)	44 명 (43.56)	44 명 (43.56)	8 명 (7.92)
③ 국토관리의 지속가능성 지표가 조사·축적·활용이 미흡하다	3.7	0 명 (0.00)	4 명 (3.96)	30 명 (29.70)	55 명 (54.46)	12 명 (11.88)
④ 중앙정부차원에서도 국토관리의 지속가능성 측정·평가가 미흡하다	3.7	0 명 (0.00)	5 명 (4.95)	32 명 (31.68)	52 명 (51.49)	12 명 (11.88)
⑤ 국토관리의 지속가능성 측정·평가와 현행 국토계획 평가제도가 연계되지 않는다	3.7	0 명 (0.00)	4 명 (3.96)	36 명 (35.64)	50 명 (49.50)	11 명 (10.89)

이렇게 평가가 부진한 원인은 첫째, 평가가 의무가 아니라는 점, 둘째, 국토계획 수립 관련 주체들의 의지 부족, 셋째, 지표의 현실성과 활용도가 낮다는 점, 넷째, 측정·평가 모니터링 등 수행 미흡, 다섯째, 자료의 축적(data base, data bank)이 이루어지지 않기 때문 등이다.

평가는 비용과 시간이 들고, 인센티브도 부족하며, 정치적 위험도 있고 자료 확보나 기술적 어려움등도 있어서 의무라 해도 추진이 어렵다. 지표의 현실성 및 활용도와 관련해서는 주택보급률이 100%가 넘는 상황에서 1,000인당 주택수를 지표로 하는 것은 현실성이 없으며, 이와 마찬가지로 이유로 하수도 보급률, 지역 간 균형발전에서 지역의 단위 등 재검토될 지표들이 상당수 있다.

2. 실천계획의 수립 및 평가제도

1) 법적 근거

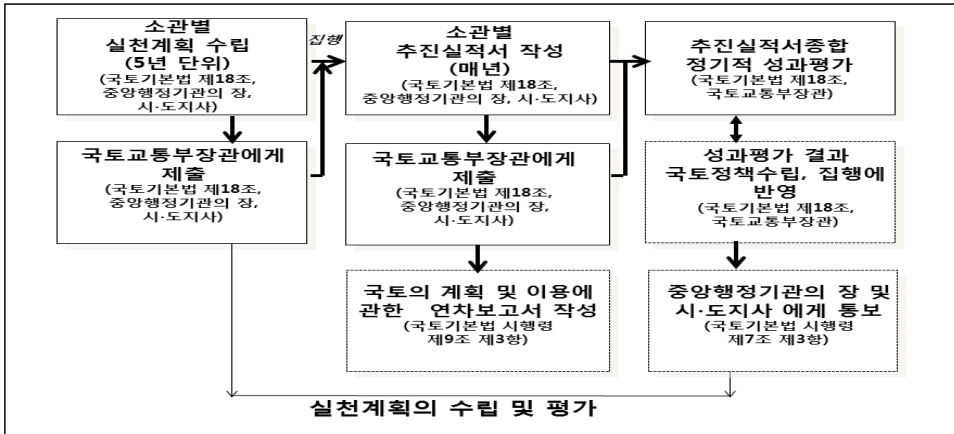
실천계획의 수립 및 평가제도의 근거는 국토기본법 제18조이다. 제18조 실천계획의 수립 및 평가 조항은 다음 4개 항목이다.

- “① 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 국토종합계획의 내용을 소관 업무와 관련된 정책 및 계획에 반영하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토종합계획을 실행하기 위한 소관별 실천계획을 수립하여 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.
- ② 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 소관별 실천계획의 추진실적서를 작성하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부 장관에게 제출하여야 한다.
- ③ 국토교통부장관은 제2항에 따라 받은 추진 실적을 종합하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하여야 한다.
- ④ 국토교통부장관은 제3항에 따른 평가를 효율적으로 하기 위하여 이에 필요한 조사·분석 등을 전문기관에 의뢰할 수 있다”.

2) 실천계획의 수립 및 평가과정

실천계획 수립 및 평가와 관련한 조항은 국토기본법 제18조이다. 소관별 실천계획 수립(5년 단위), 소관별 추진실적서 작성(매년), 추진실적서 종합 및 정기적 성과평가가 그것이며 평가과정은 <그림 4-1>과 같다.

그림 4-1 실천계획의 수립 및 평가과정



자료: 국토기본법 활용 연구진 작성

3) 실천계획 추진실적 평가 및 성과분석

국토기본법 제18조 제1항, 국토기본법 시행령 제7조에 의거 실천계획 수립은 의무 조항이다. 따라서 “소관별 추진실적서 작성→ 제출→ 종합→정기적 성과평가→국토정책의 수립·집행”에 반영 의무가 있다. 제18조 3항에서는 실천계획 추진 실적서를 종합하여 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하여야한다고 규정되어 있다.

하지만 실천계획 추진실적서는 사업추진현황과 예산 집행실적 정도만 일부 파악되고 있는 것으로 나타났다. 따라서 실천계획 추진 실적서를 종합하여 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가한 결과와 여건변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하는 시스템이 필요하다.

표 4-4 실천계획 추진실적서 종합 현황

소관 부처	소관 부서	사업 기간	사업명(전략)	총 사업비 (당초 예산, 억원)	사업 추진 현황	사업 변경	사업 폐지	예산집 행실적 (금액)	예산 변경 (증/ 감)	변경후 예산	변경 예산 집행 실적 (금액)
국토 교통부	해안권 발전 지원과	2010 ~ 2020	에너지 산업벨트 구축	56,000	정상 추진	해당 없음	해당 없음	5,000 (8.9)	해당 없음	56,000	5,000 (8.9)
국토 교통부	해안권 발전 지원과	2010 ~ 2020	산업부분간 연계 강화를 통한 기간산업 고도화	59,000	정상 추진	해당 없음	해당 없음	8,000 (13.6)	해당 없음	59,000	8,000 (13.6)
국토 교통부	해안권 발전 지원과	2010 ~ 2020	동서통합 및 지역발전 거점 육성	14,000	정상 추진	해당 없음	해당 없음	700 (5.0)	해당 없음	14,000	700 (5.0)
환경부	폐자원 에너지과	2010 ~ 2012	- 시범마을 조성 (환경부)	100	-	-	-	-	-	-	-
국토 교통부	지역 정책과	2002~ 장기계속	- 첨단과기단지 조성	4,526	추진 중	-	-	3,612	-	-	-
국토 교통부	지역 정책과	2002 ~ 장기계속	- 서귀포미항 개발	1,430	추진 중	-	-	551	-	-	-
보건 복지부		2009 ~ 2038	첨단의료복합단지 조성	86,000	-	-	-	-	-	-	-

자료: 국토교통부 내부자료

4) 실천계획 수립 및 평가제도의 문제점

실천계획의 수립 및 평가제도와 관련해서는 다음과 같은 문제점이 도출되었다. 실천 계획 평가는 국토교통부내 사업의 집행을 점검이 이루어지는 수준이고, 국토교통부 이외의 사업은 추진현황 파악조차 어려운 실정이다. 따라서 정기적 성과평가는 이루어지지 않고 국토종합계획을 재검토할 때 반영하는 것도 미흡한 것으로 나타났다.

표 4-5 국토교통부 이외 타 부처의 실천계획 수립 및 평가제도(예시)

소관 부처	소관 부서	사업 기간	사업명(전략)	총 사업비 (당초 예산, 억원)	사업 추진 현황	사업 변경	사업 폐지	예산 집행 실적 (금액)	예산 변경 (증/ 감)	변경 후 예산	변경 예산 집행 실적 (금액)
환경부	폐자원 에너지과	2010~ 2012	시범마을 조성(환경부)	100	-	-	-	-	-	-	-
보건 복지부		2009~ 2038	첨단의료복합 단지 조성	86,000	-	-	-	-	-	-	-

자료: 국토교통부 내부자료

실천계획의 평가가 부진한 원인들은 다음과 같다. 부서내의 자율적 관리로 인한 존재인식 미흡과 추진주체의 의지, 관련 중앙부처 및 지자체와의 협업, 평가지표, 인센티브, 자료의 축적(data base, data bank) 및 활용과 관리의 미흡 등이 평가를 부진하게 만든다.

또한 이로 인해 국토종합계획의 정기적 성과 평가가 어려운 문제가 발생하였다. 예컨대, 실천계획 평가가 집행률 점검 수준이며, 문제점이나 당초 계획목표 달성도나 효과 등에 대한 모니터링 등 분석이 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 실천계획 수립 및 평가제도에 대해서 국토계획 전문가들조차 알고 있는 사람은 40%수준에 불과한 것으로 나타났다.

표 4-6 실천계획의 수립 및 평가제도 인지도

구분	평균 (5점 척도)	전혀 모른다	잘 모른다	들어 본적 있다	알고 있다	매우 잘 안다
실천계획 수립 및 평가제도	3.1	1명 (0.99)	30 명 (29.70)	27 명 (26.73)	39 명 (38.61)	4 명 (3.96)

3. 국토종합계획의 정비 및 재검토 제도

1) 법적 근거

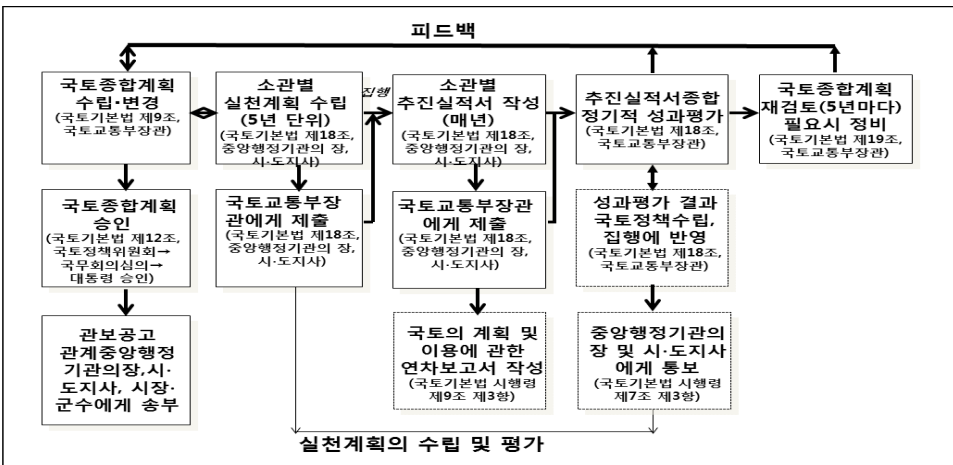
국토종합계획의 정비 및 재검토 제도의 법적 근거는 국토기본법 제9조와 19조이다.

“제9조(국토종합계획의 수립) ① 국토교통부장관은 국토종합계획을 수립하여야 한다. 제19조(국토종합계획의 정비) 국토교통부장관은 제18조제3항에 따른 평가 결과와 사회적·경제적 여건 변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하여야 한다”.

2) 국토종합계획 수립·변경부터 재검토까지의 과정

국토종합계획 수립·변경 이후에는 5년 단위로 소관별 실천계획을 수립하고, 매년 소관별 추진 실적서를 작성하며, 추진 실적서를 종합하여 정기적으로 성과평가를 의무화 하도록 되어 있다. 그리고 평가 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하도록 역시 의무화 되어 있다. 이외에도 추진실적서 성과평가결과는 국토종합계획 재검토에 반영되어야 한다.

그림 4-2 국토종합계획과 실천계획의 수립 및 실적 평가와 재검토 과정

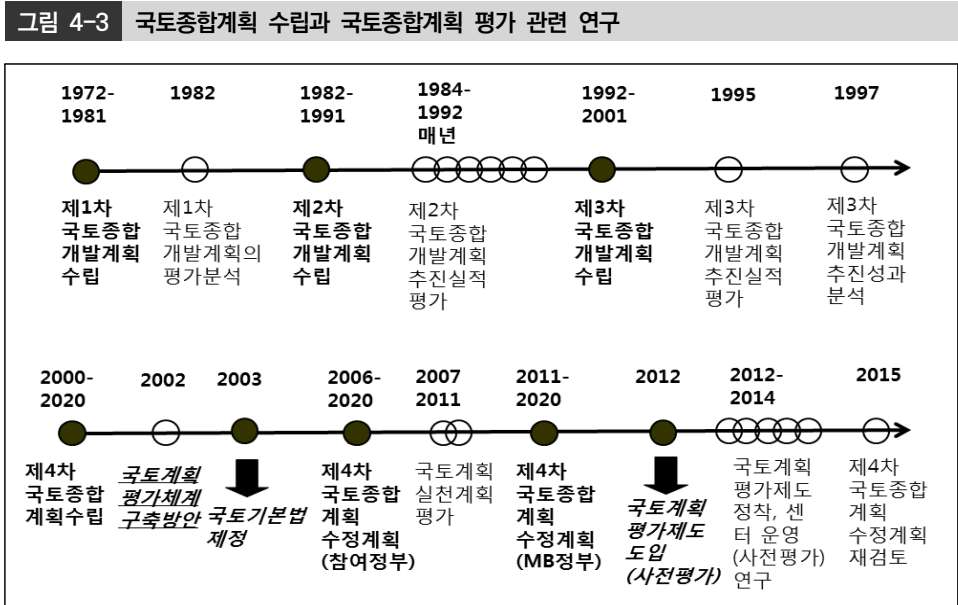


자료: 국토기본법 활용 연구진 작성

3) 국토종합계획의 실적 평가 및 성과 분석

국토종합계획의 효율적 추진을 위하여 계획수립이후 추진실적평가, 추진성과 분석 등은 다음과 같이 추진되어 왔다. 먼저 제1차 국토종합개발계획 수립 후에는 평가분석이 일회적으로 추진, 제2차 국토종합개발계획 수립이후에는 매년 추진실적을 평가하였고, 제3차 국토종합개발계획 수립이후에는 추진실적 평가와 추진성과분석이 각 1차례 이루어졌다. 제4차 국토종합계획 수립이후에는 국토계획 평가체계 구축방안과 국토기본법이 제정되었고 제4차 국토종합계획 수정계획이 수립되고 실천계획 평가가 이루어졌다.

그러나 2012년 국토계획 평가제도는 사전평가에 국한하여 도입되었고, 사전평가제도 정착을 위하여 사전평가관련 연구가 다수 추진됨에 따라 국토계획 평가제도가 사전평가제도로써 정착되었다. 이에 따라 추진실적 평가나 성과평가는 오히려 소홀하게 되고 현행 국토계획평가가 국토계획 평가를 대표하는 계기로 작용되었다. 2015년에는 제4차 국토종합계획 수정계획 재검토가 국토기본법 제19조에 의거하여 추진되었다. 이 결과에 따라 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2010)은 수정하지 않는 것으로 결정되었다.



자료: 국토연구원 전자도서관 연구보고서 목록 자료 등 활용 연구진 작성

4) 국토종합계획 정비 및 재검토 제도의 문제점

국토종합계획의 재검토 및 정비제도 인지도는 국토기본법에 근거한 현행 국토계획평가 제도를 잘 알고 있는(92%) 전문가들을 대상으로 조사하였다. 그러나 약 50%는 잘 모르거나 들어본 적 있는 정도로 국토종합계획의 재검토 및 정비 제도에 대한 인지도가 낮았다.

더구나 제4차 국토종합계획 재검토결과 통보서(2016. 1. 29.) 이후 지자체들의 시각을 참고하면 국토종합계획의 재검토 결과가 문제점을 도출하여 발전방향을 제시하는 평가가 이루어졌는지에 대해서 회의적인 의견을 피력하였다. 또한 지자체들은 국토계획 평가제도에 대해 국가적이며 선진화된, 미래지향적 평가가 되기를 기대하고 있는 것으로 나타났다.

이외에도 정비의 요건이 “필요하면”으로 규정된 자율조항이다. 이 때문에 수행되지 않거나 평가의 필요성 인지 미흡 등 추진의지 부족으로 인해서도 재검토가 정례적으로 이루어지지 못하고 있다는 문제가 드러났다.

5년 마다 전반적 재검토는 의무조항이다. 그러나 제4차 국토종합계획 기간에는 2015년 단 1회 추진되었다. 물론 2006년에 수정계획, 2011년에 수정계획 작성으로 인하여 재검토 필요 없이 정비가 추진되었기 때문이라고도 해석할 수 있다.

더불어 실천계획의 추진실적서가 작성되지 못해서 정기적 성과평가가 미흡하거나 시행되지 못했다. 이러한 문제는 제도화 및 시스템화가 되지 않았고, 이에 따라 평가결과 공개 요구 등이 없으며, 평가결과 후속조치 요구가 없는 악순환으로 이어졌다.

표 4-7 국토종합계획의 재검토 및 정비제도 인지도

구분	평균 (5점 척도)	전혀 모른다	잘 모른다	들어 본적 있다	알고 있다	매우 잘 안다
국토종합계획의 재검토 및 정비제도	3.4	0 명 (0.00)	16 명 (15.84)	33 명 (32.67)	46 명 (45.54)	6 명 (5.94)

4. 국토계획평가 제도

1) 법적 근거

현행 국토계획평가제도의 국토계획평가 대상 및 기준은 국토기본법(제 19조 2), 국토기본법시행령, 국토계획평가에 관한 업무처리지침(‘12. 6. 18, ’13. 9. 9, ‘13. 12. 30)에 근거한다.

국토기본법 제 19조의 2(국토계획평가의 대상 및 기준)에는 “① 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속 가능한 발전에 이바지하는 지를 평가(이하 “국토계획평가”라 한다)하여야 한다. ② 국토계획평가의 기준은 제2조부터 제5조까지의 규정에 따른 국토관리의 기본이념을 고려하여 대통령령으로 정한다”.

2) 도입배경 및 평가대상

(1) 도입배경

평가제도의 도입은 다음과 같은 문제에 의한 필요성 때문에 이루어졌다. 먼저 “국토계획”은 국토종합계획을 정점으로 도종합계획·시·군종합계획(도시·군기본계획), 지역계획, 부문계획으로 체계화되어 있다. 하지만 국토계획의 일관성 및 계획간의 정합성·연계성을 확보할 수 있는 검증체계가 없어 해당계획의 실효성이 충분히 확보되지 못했다.

또한 “국토계획”의 주된 목표가 효율성 중심의 국토개발에서 효율성, 형평성, 친환경성을 균형 있게 고려하는 지속가능한 국토관리로 전환됨에 따라 국토계획 수립시 지속가능한 국토관리로 유도하는 실효성 있는 수단마련이 필요하였다. 마지막으로 “국토계획” 수립기관이 다양해짐에 따라 유관계획간의 정합성·연계성 강화가 중요해지고 있다. 따라서 이를 확보할 제도적 수단, 즉 국토계획 수립시 국토관리 기본이념의 부합여부와 최상위 국토종합계획 등 상위 및 유관계획과의 정합성 확보를 위한 사전 검증체제 도입이 필요했기 때문이다.

(2) 국토계획평가 제도의 특징 및 대상계획

현행 국토계획평가 제도의 특징은 첫째, 국토관리의 기본이념인 효율성, 형평성 및 친환경성을 균형 있게 고려하고, 최상위 계획인 국토종합계획과 연계될 수 있도록 계획수립권자 스스로 사전 검증하는 제도라는 점이다(국토교통부·국토연구원, 2014). 둘째, 계획의 성과가 아닌 수립중인 계획내용을 평가한다는 점이다. 셋째, 평가목적이 계획지원이며, 평가주체가 계획수립기관이라는 점이다. 특히 환경성은 국내 유사평가 제도와 비교할 때 상위정책적 기본계획을 대상으로 한다는 점이다(국토해양부, 2011).

국토계획평가 대상은 국토관리의 기본이념을 반영하도록 유도하는 국토계획평가제도 취지에 따라 중장기·지침적 성격의 국토계획 28개로 확정되었다(국토기본법시행령 별표). 또한 기간은 5년 이상의 중장기 계획이고, 공간적으로는 국토 전역 또는 일정 지역의 장기발전방향을 제시하는 정책계획이며, 내용상으로는 계획의 내용이 전략적·지침적 성격인 계획이다.

표 4-8 국토계획평가 대상계획(국토기본법 시행령 제8조 별표)

구분	대상계획	
공간계획 (종합계획 및 지역계획)(5개)	1. 도종합계획 3. 광역도시계획 5. 해안권 및 내륙권발전종합계획	2. 수도권정비계획 4. 도시·군기본계획
부문별계획: 기간시설 (11개)	1. 국가기간교통망계획 3. 도로건설·관리계획 5. 항만기본계획 7. 항공정책기본계획 9. 국가물류기본계획 11. 댐건설장기계획	2. 대도시권 광역교통기본계획 4. 국가철도망구축계획 6. 마리나항만 기본계획 8. 공항개발 중장기 종합계획 10. 물류시설개발종합계획
부문별 계획: 기타(12개)	1. 주택종합계획(10년단위) 3. 산촌진흥기본계획 5. 지하수관리계획 7. 유역종합치수계획 9. 연안정비기본계획 11. 관광개발기본계획	2. 농어촌정비종합계획 4. 수자원장기종합계획 6. 산림기본계획 8. 연안통합관리계획 10. 해양환경종합계획 12. 산림문화·휴양기본계획

주: 관련법령에서 경미한 사항으로 정한 경우와 국토계획 수립권자가 해당 국토계획의 변경이 경미함을 이유로 사전에 국토교통부장관과 협의하는 경우, 국토계획평가를 하지 않을 수 있음. 계획을 정비·수정하는 경우 평가대상이 됨

자료: 국토기본법 시행령 제8조 별표

3) 추진실적 및 운영성과

국토계획평가제도가 도입되기 전에는 제2차, 제3차 국토종합개발계획 추진실적을 평가하였다. 제4차 국토종합계획에서는 실천계획 실적 평가를 수행 하였다(부정기적). 2012년 국토계획 평가제도 도입이후에는 도·시군기본계획 등 종합계획, 댐건설 장기계획 등 기간시설계획, 산림기본계획 등 부문계획 40여건의 사전평가가 진행되었다.

현행 국토계획 평가제도는 시·도, 시·군, 정부부처 등 계획수립권자가 수립한 국토계획이 국토관리의 기본이념을 토대로 충실히 수립되었는지를 자체 평가하는 것이다. 또한, 국토계획간 정합성이 확보되었는지를 계획수립단계에서 사전에 검토·환류하는 계획기법의 하나로 정착·발전 되고 있다.

지금까지 수행된 40여건의 국토계획 평가는 국토계획 수립시 국토관리 이념(효율성, 형평성, 친환경성 제고)이 체계적으로 반영되도록 유도하였다는데 의의가 있다. 또한 국토계획평가에 환경성 검토를 포함하여 국토계획의 환경성을 제고함으로써 기본이념의 충실한 반영 유도와 국토계획의 환경성 제고에 기여하였다.

더불어 평가제도의 도입은 국토종합계획 등 상위 유관계획과의 정합성 강화에 기여하였다. 예컨대, 수도권 도시·군기본계획의 경우, 수도권정비계획과의 정합성 유도 등의 성과를 거두었다.

표 4-9 국토계획평가 제도 도입 전후 국토계획 평가 추진현황 비교

구 분	2012년 이전 (국토계획평가제도 도입 이전)	2012년 이후 (국토계획평가제도 도입 이후)
국토계획사전평가 (Plan 단계)	-	도시기본계획 등 40여건 평가
국토계획 실적· 성과평가 (See 단계)	제2차국토종합개발계획 추진실적평가(Ⅰ)(Ⅱ) 등 제3차국토종합개발계획 실적평가 제4차국토종합계획 실천계획평가	제4차 국토종합계획 재검토

자료: 국토연구원 전자도서관 활용 연구진 작성. 국토계획평가센터 평가결과 활용.

4) 국토계획평가 제도의 문제점

(1) 낮은 목적 달성도 문제

위에서 언급한 성과와 실적에도 불구하고 본 연구의 전문가 설문조사에서는 현행 국토계획평가제도가 국토기본법상 제도 도입목적 달성도가 낮다는 의견이 46%를 차지하였다. 높다는 의견은 15%에 불과한 것으로 나타났다.

표 4-10 국토계획평가 제도 도입목적 달성도

전체 합계	101 명	100%
① 매우 낮다	9 명	8.9%
② 낮은 편이다	38 명	37.6%
③ 보통	39 명	38.6%
④ 높은 편이다	14 명	13.9%
⑤ 매우 높다	1 명	1.0%

표 4-11 국토계획평가 제도의 목적 달성도가 낮은 이유

현행 국토계획평가 제도의 목적 달성도가 낮은 이유	평균 (5점 척도)	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
① 현행 국토계획평가 제도의 주요 목적이 관련계획 상호간의 정합성 제고에 국한되어 있기 때문이다.	3.5	1명 (1.16)	4 명 (4.65)	34 명 (39.53)	43 명 (50.00)	4 명 (4.65)
② 현행 국토계획평가 제도의 목적이 정 성적 평가기준에 따른 자체평가와 미흡한 계획내용에 대한 조치계획을 보완하는 수준에 머물러 있기 때문이다.	3.7	1명 (1.16)	4 명 (4.65)	23 명 (26.74)	53 명 (61.63)	5 명 (5.81)
③ 집행실적과 실제 계획이 어떻게 실현되고 구현되었는지에 대한 모니터링은 거의 이루어지지 않기 때문이다.	4.0	1명 (1.16)	3 명 (3.49)	9 명 (10.47)	53 명 (61.63)	20 명 (23.26)
④ 현행 국토계획평가 제도는 구속력이 없고 권고적 성격의 제도이기 때문이다.	4.1	1명 (1.16)	3 명 (3.49)	12 명 (13.95)	43 명 (50.00)	27 명 (31.40)

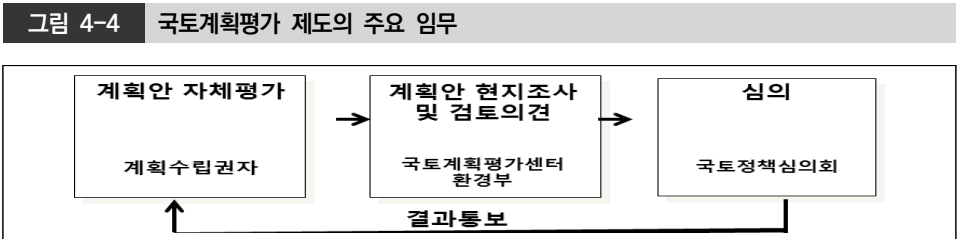
목적달성도가 낮은 이유는 평가가 구속력이 없고 권고적 성격의 제도일 뿐만 아니라 모니터링 부재, 현행 평가제도의 목적의 취약성 등 때문으로 나타났다. 또한 전문가들은 현행 국토계획평가제도는 주요 목적이 계획간 정합성 제고에서 그칠 뿐만 아니라 정성적 평가기준에 따른 주관적 평가와 미흡한 계획내용 보완수준의 평가이기 때문에 목적 자체가 취약하다고 평가하고 있다.

(2) 임무 및 명칭 문제

현행 평가제도에 대한 또 다른 문제는 평가의 범위가 계획안 사전검토·심의수준으로 협소하며, 국토계획평가 절차상의 임무에 비추어 명칭이 부적합하다는 것이다. 법에 제시된 임무는 계획수립권자 자체평가, 국토교통부·국토계획평가센터·환경부 현지조사 및 검토의견, 국토정책심의회 심의로 규정하고 있다. 하지만 현행 국토계획평가제도는 국토계획의 실효성을 높이기 위한 장치로 도입되었으나 사전평가를 통한 계획간 정합성과 지속가능한 국토관리 이념에만 초점을 두고 있다.

특히 국토기본법제19조의3(국토계획평가의 절차) ②항과 ③항의 내용은 사전검토·심의 수준으로 범위가 협소하며 법에서 제시한 다양한 평가와 혼돈을 초래하고 있다. 평가란 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것이다. 그러나 국토기본법 제19조의 2, 3에 따른 국토계획평가는 단지 수립된 계획안의 점검·검토의견 제시·심의로 규정하고 있다.

또한 국토기본법 제19조의 2의 국토계획평가는 정부업무평가 기본법 제2조제1항에 따른 평가의 정의에서 볼 때, 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 단지 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지 부합성을 심사하는 것을 국토계획평가라고 정의하는 것은 적합하지 않다고 할 수 있다.



(3) 평가대상의 중복성과 부적합성 문제

① 평가대상의 중복성

현행 국토계획평가(국토교통부)와 전략환경영향평가(환경부)의 평가계획대상이 중복되고 있다는 점은, 부처간 갈등과 계획수립권자의 부담을 야기하고 있다. 현재 국토계획평가와 전략환경영향평가 시행대상 중 정책계획과 개발기본계획 총 9개가 중복된다.

예를 들면, 정책계획 7개(댐건설장기계획, 국가철도망구축계획, 농어촌정비기본계획, 관광개발기본계획, 산림기본계획, 산림문화휴양기본계획, 산촌진흥기본계획), 개발기본계획 2개(항만기본계획, 마리나항만기본계획)가 중복되고 있다.

표 4-12 국토계획평가와 전략환경영향평가 대상계획의 중복성

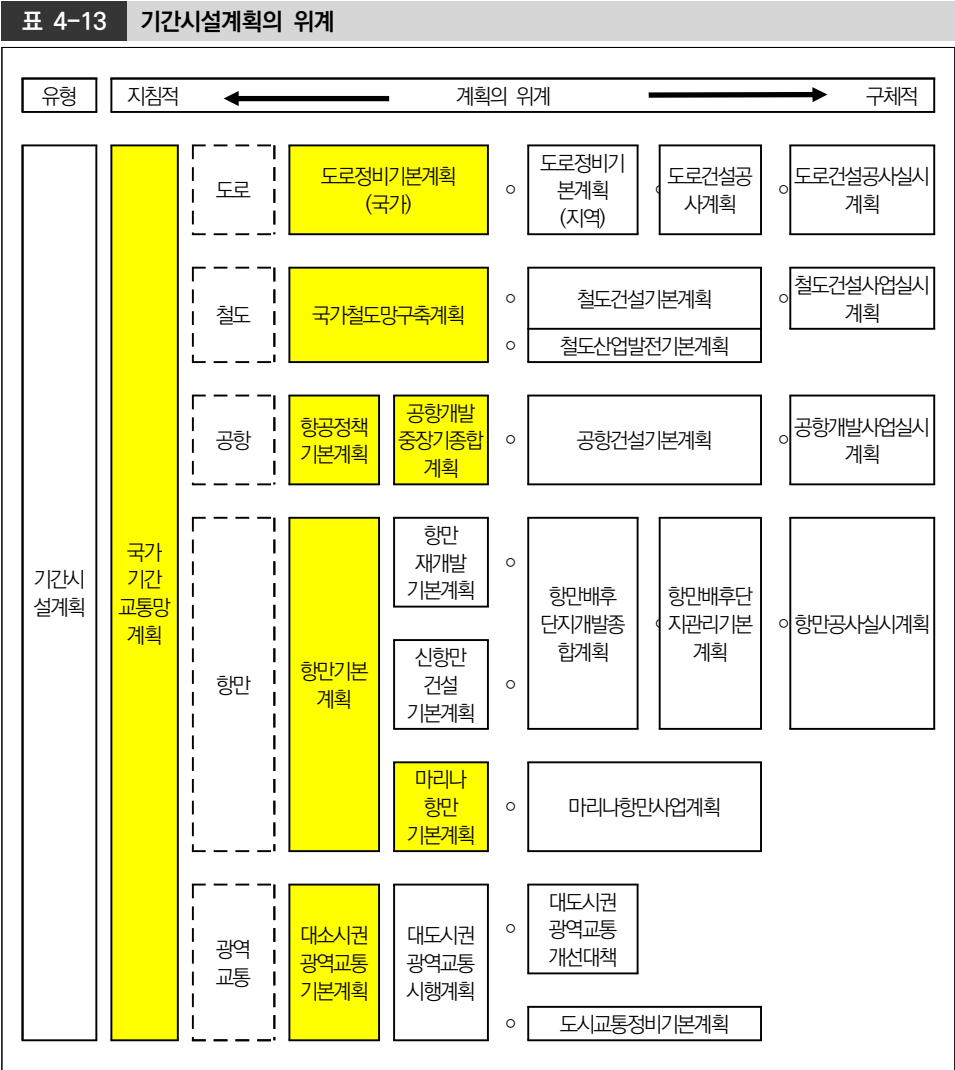
구 분		국토계획평가 대상계획(28)
전략환경영향평가 대상계획(9)	정책계획(7)	댐건설장기계획, 국가철도망구축계획, 농어촌정비기본계획, 산림기본계획, 관광개발기본계획, 산촌진흥기본계획, 산림문화휴양기본계획
	개발기본계획(2)	항만기본계획, 마리나항만기본계획
전략환경영향평가 중복 없음(20)		도종합계획, 수도권정비계획 등

자료: 국토교통부. 국토관리의 지속가능성 평가제도 발전방안 연구. 2013. p.14

② 평가대상의 부적합성

국토계획평가의 대상은 「국토기본법」 제 6조에서 규정하는 국토종합계획을 제외한 중장기적·지침적 성격의 계획만 한정하고 있다. 하지만 사업적 성격의 개발계획도 포함하고 있다(민성희 외 2014). 정책계획이더라도 개발계획을 수반하고 있어, 특정부문의 상위·하위계획 모두가 평가대상이 되는 경우, 일부계획은 평가대상에서 제외시킬 필요성이 제기되고 있다.

기간시설계획 중, 국가기간교통망 계획의 경우, 도로, 철도망, 공항, 항만 등의 기본계획을 포함하고 있어 계획의 위계가 맞지 않다고 볼 수 있다(민성희 외 2014). 특히 항만기본계획은 계획내용이 개발과 운영계획을 담고 있고 계획수립부서에서 개발계획으로 분류하고 있어 현행 국토계획평가 대상의 타당성에 문제가 제기되고 있다(표 4-13).



주 : 음영/볼드체 표시된 계획은 국토계획 평가 대상계획에 해당됨, 관련 법령 및 계획 등을 참고하여 작성함
 자료: 민성희 외, 지속가능한 국토계획 수립지원을 위한 기법개발 및 활용방안 연구. 2014. 국토연구원. p.20

부문별 계획 중 물류, 수자원, 산림, 해양수산 분야는 지침적 계획과 하위계획도 평가대상으로 지정되어(민성희 외 2014) 계획의 위계상에서의 문제가 발생한다. 예컨대, 수자원장기종합계획 외에도 위계가 낮은 댐건설장기계획, 유역종합치수계획, 지하수관리기본계획 등이 평가 대상에 포함되어 있다. 또한 해양수산발전기본계획은 상위 계획임에도 불구하고 누락되고 연안정비기본계획은 지침적이라기 보다는 구체적인데도 불구하고 대상에 포함되었다.

표 4-14 부문별 계획의 위계

유형	지침적 ←	계획의 위계	→ 구체적
부문별 계획	국가물류기본계획 (국가)	지역물류기본계획 (지역)	물류단지 지정 및 개발계획
		물류시설개발종합계획	개발사업 실시계획
	수자원 장기종합계획	댐건설장기계획	댐건설기본계획
		유역종합치수계획	하천기본 계획 ○ 하천정비 기본계획
		지하수관리 기본계획(국가)	지역지하수관리기본계획 (지역)
	주택종합계획	시·도 주택종합계획	택지 지구지정 및 개발계획
			도시주거 환경정비 기본계획 ○ 정비구역 지정 및 정비계획
	농어촌정비 종합계획	농업생산기반 정비계획	농업생산기반 정비사업기본계획
		농어촌생활환경 정비계획	농어촌생활환경 정비사업기본계획
		농어촌산업육성 기본계획	농어촌산업육성 시행계획
		농어촌마을 정비계획	
	산림기본계획 (국가)	지역산림 기본계획(지역)	산촌개발사업계획
		산촌진흥기본계획	지역산림문화·휴양계획 (지역)
		산림문화 휴양기본계획(국가)	
	해양수산발전 기본계획	연안통합관리계획	연안관리지역계 획 ○ 연안정비 기본계획
		해양환경종합계획	환경관리해역기 본계획
	관광진흥장기계획	관광개발기본계획	관광개발권역계획
			관광개발조정 계획

주 : 음영/볼드체 표시된 계획은 국토계획 평가 대상계획에 해당됨, 관련 법령 및 계획 등을 참고하여 작성함
 자료: 민성희 외, 지속가능한 국토계획 수립지원을 위한 기법개발 및 활용방안 연구. 2014. 국토연구원. p.21

(4) 평가기준의 중복성·유사성

국토계획평가는 국토기본법 시행령 제8조의2에서 평가기준을 명시하고 있다. 평가 기준은 지역경쟁력, 지역 간 균형발전, 국토기간시설의 효율성, 국토자원의 지속가능한 관리, 저탄소 친환경적 국토이용, 국토종합계획과의 정합성이다.

전략환경영향평가는 환경영향평가법 시행령 제2조제1항에서 다음과 같이 평가기준을 제시되고 있다. 정책계획의 경우 환경보전계획과의 부합성, 계획의 연계성·일관성, 계획의 적정성·지속성을 검토한다. 개발기본계획은 계획의 적정성, 입지의 타당성에 대한 검토를 평가항목이라는 용어로 평가기준을 명시하고 있다. 그러나 효율성 및 형평성, 친환경성을 모두 고려하는 국토계획평가제도와 환경성 측면을 고려한 전략환경영향평가제도 간에 환경성 평가의 중복성 문제가 제기가 된다.

표 4-15 국토계획평가, 전략환경영향평가, 환경영향평가의 평가대상 및 평가기준

구분	평가 대상	평가기준		
		근거규정	평가기준	세부평가기준
국토 계획 평가	종합·지역, 기간시설, 부문 등 29개 계획	국토기본법 시행령 제8조의2	-지역경쟁력, 지역간 균형발전, 국토기간시설의 효율성, 국토자원의 지속가능한 관리, 저탄소 친환경적 국토이용, 국토종합계획과의 정합성	-국토계획 수립권자가 구성, 운영하는 국토계획평가 검토위원회에서 해당 국토계획의 특성과 내용을 고려하여 시행령상 6개 평가기준, 구체화 결정
전략 환경 영향 평가	총 101개 (정책계획 14개, 개발기본계획 87개)	환경영향평가법 시행령 제2조제1항	-정책계획의 경우 환경보전계획과의 부합성, 계획의 연계성·일관성, 계획의 적정성·지속성을 검토하고 개발기본계획은 계획의 적정성, 입지의 타당성을 검토하여야한다고 평가항목이라는 용어로 평가기준 명시	-전략환경영향평가의 전신인 사전환경성검토의 경우 계획의 적정성(환경목표와 부합성, 건전성·지속가능성, 계획의 일관성), 입지의 타당성(자연환경 영향, 생활환경 영향) 등

자료: 국토기본법 시행령, 환경영향평가법시행령

(5) 계획 기간·주기의 부정합성 및 계획지표와 지침의 실효성

① 계획 기간·주기의 부정합성

국토종합계획은 20년 단위의 계획이지만, 근래 정권에 따라 5년마다 수정, 재수정 계획이 이루어지고 있기 때문에 국토계획평가 대상계획과 시기적 정합성 문제가 발생하고 있다. 제4차 국토종합계획 수정계획은 계획기간이 2011~2020이다.

그러나 지자체들은 2011~2030을 계획기간으로 20년 계획을 수립하고 있어 현실적으로 국토종합계획이 지침적 성격을 유지하기 어려울 수밖에 없다. 예를 들면 서울시와 수원시는 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)과 달리 도시기본계획 수정계획을 2010~2030 계획기간으로 20년 기간, 10년 연동계획을 수립하고 있다.

부문별 계획의 경우, 국토계획평가 결과의 해당계획 반영과 유관 국토계획간 보완·조정이 필요하나, 계획 수립시기 등 불일치로 구조적 어려움이 존재한다. 국가환경종합계획의 계획기간은 10년으로 되어 있었다. 그러나 제4차 계획부터 국토종합계획과의 연동을 위해 계획기간을 20년으로 조정하였지만 계획 수립 시기는 2016년에서 2035년으로 국토종합계획 기간과 일치되지 않고 있다.

표 4-16 국토종합계획과 도·시·군기본계획의 계획 시기 및 기간 부정합성(예시)

구분	국토 종합 계획	제1차 (1972~1981)	제2차 (1982~1991)	제3차 (1992~2001)	제4차 (2000~2020)	제4차 수정 (2006~2020)	재수정 (2011~2020)
공 간 계 획	특 별 시	서울시 도시 기본 계획			2020서울시 도시기본계획 (2000~2020)		2030서울시 도시기본계획 (2010~2030)
	도	경기도 종합계획				경기비전 2020 (2006~2020)	경기도 종합계획 (2012~2020)
		충북 종합계획	제1차충청북도 종합계획 (1982~1991)	제2차충청북도 종합계획 (1992~2001)	제3차충청북도 종합계획 (2000~2020)	제3차충청북도 종합 수 정 계 획 (2008~2020)	충청북도 종합계획 (2011~2020)
	시	수원시 도시 기본 계획				2020수원 도시기본계획 변경 (2000~2020)	2030수원 도시기본계획 (2010~2030)
		안동시 도시 기본 계획			2016안동 도시기본계획 (1998~2016)	2020안동 도시기본계획 (2007~2020)	
	기간 시설 계획	국 가 기 간 교 통 망 계 획		제1차 수정 2000~2019	제2차 수정 2001~2020		
부 문 별 계 획	수 자 원 장 기 종 합 계 획					제1차 2006~2020	2차 수정 2011~2020
	관 광 개 발 기본계획			제1차 1992~2001	제2차 2002~2011		3차 2012~2021

② 계획지표와 지침의 실효성 문제

현행 국토계획평가제도는 사전평가제도로서 사전평가를 통한 계획간 정합성 차원에서 국토계획의 실효성을 높이기 위한 장치로 도입되었다. 그러나 국토계획평가의 최상위계획인 국토종합계획이 부문계획이나 지역계획에서 고려·반영할 지표와 정책방향이 나 공간정보 등을 제시하고 있지 못해 국토종합계획은 지침으로서의 효력을 발휘하지 못하고 있다.

계획지표의 경우 제3차 국토종합계획까지는 제시되어 관련·하위계획에 지침을 제공하였다. 그러나 제4차 국토종합계획부터는 정책·비전계획으로 변화되면서 지표를 거의 제시하고 있지 못하고 있다. 그런데 이런 점이 오히려 하위계획이나 부문계획 수립 전문가들로부터 국토계획의 실효성을 저하시키는 문제점으로 지적되고 있다. 특히 지자체들은 인구감소, 고령화 등 인구구조변화에 따른 국토공간구조변화, 생활환경서비스 등의 문제들에 대하여 중앙정부와 공유하고 협력을 원하고 있다. 하지만 상위계획인 국토종합계획이 이러한 지침 역할을 못해 지자체장의 임기에 맞춘 공약과 장기비전과 구상 등 비법정계획을 수립할 수밖에 없다는 의견이다. 이러한 비법정계획들의 예를 들면 제주미래비전 2030, 세종비전 2030, 포항비전 2020, 포항비전 2030 등이 있다.

(6) 지자체의 계획고권 침해 또는 규제

국토계획평가의 목적은 국토계획 수립시 국토관리이념이 체계적으로 반영되도록 유도하고 협력하는 데 있다. 그러나 계획수립권이 지자체에 이양된 상태에서 사전평가는 규제 혹은 계획고권 침해나 규제라는 주장이 있다. 도시기본계획의 경우, 도종합, 광역도시계획의 하위계획으로 시·군·구로 사무이양이 되어 있어 계획수립권자의 계획고권 침해에 대한 논란이 제기되고 있다.

(7) 국토계획평가의 객관성 확보 미흡

국토계획평가에서는 업무처리지침에 따라 계획수립권자가 공간적 범위, 계획내용 등 해당 국토계획의 특성을 고려하여 자율적으로 정량적 또는 정성적 평가방법을 선택

하도록 규정하고 있다(민성희 외 2014). 하지만 국토계획평가 대상계획의 성격상 추상성이 높은 계획으로 주로 정성적 평가방법(평가자의 주관적 판단)에 의존하고 있어 객관성 확보가 미흡하다는 비판이 제기 되고 있다.

국토계획평가의 대상계획이 구체성이 낮고 추상성이 높을수록 정량적 자료 제시 및 정량적 평가가 어렵다. 반면, 전략환경영향평가에서는 환경영향 측정을 위해 정량적 평가방법을 사용한다. 이 때문에 국토계획평가가 전략환경영향평가에 비해 비교적 객관적이지 못하다는 지적을 받고 있는 것이다.

표 4-17 유사 평가제도의 평가방법

구분	근거	평가방법
국토계획평가	업무 처리 지침, 자율적	정량적 평가방법은 비용·편익분석, 모델링, 시나리오분석, GIS분석, 지표분석, 환경용량분석 등 계량적 분석기법
		정성적 평가방법은 전문적 식견 및 판단, 일반적 사회통념 및 가치 등을 통해 영향을 분석하는 기법으로 정량적 평가방법에 비해 평가자의 전문성이 많이 개입됨
전략환경영향평가	환경영향 측정을 위해 정량적 평가방법을 사용	

자료: 국토교통부, 국토관리의 지속가능성 평가제도 발전방안 연구, 2013. p.17 활용하여 표로 작성

(8) 평가절차 및 평가결과 환류·정보공개 미흡

국토계획평가는 계획 수립 초기 등 작성과정에서의 환류는 가능하다. 하지만 평가결과를 계획 확정 전에 반영할 수 있는 환류절차가 미흡하다는 문제가 제기되고 있다. 그러나 이와는 다르게 전략환경영향평가 및 환경영향평가는 협의결과를 수립중인 계획에 반영할 수 있는 환류절차가 상대적으로 공고하다.

국토계획평가는 크게 평가요청단계→평가단계로 구성된다. 첫째, 평가요청단계는 평가요청서 작성계획수립→분석항목 설정 및 분석 실시→평가요청서 작성 및 제출이다. 둘째, 평가단계는 평가요청서 검토→환경부문에 대한 환경부 협의 →국토정책위원회 심의→검토결과 통보 순서로 구성된다.

반면에 전략환경영향평가, 환경영향평가는 평가계획수립 →평가 및 평가서 작성→

평가서 검토 및 협의→평가결과의 환류 순으로 구성된다. 국토계획평가에서 평가가 이루어진 뒤 결과가 공개되고 이를 계획 확정 전에 반영할 수 있는 환류절차가 미흡하다는 점은 평가에 대한 관심도를 낮추고 평가를 유명무실하게 만들 수 있다.

표 4-18 유사 평가제도의 평가절차 및 평가주체 비교

구분	평가절차	평가주체
국토계획평가	평가요청단계는 평가요청서 작성계획수립→분석항목 설정 및 분석 실시→평가요청서 작성 및 제출 평가단계는 평가요청서 검토→ 환경부문에 대한 환경부 협의 →국토정책위원회 심의→검토결과 통보 순서로 구성됨	국토교통부 (계획수립기관에서 작성)
전략환경영향평가	평가계획수립 →평가 및 평가서 작성→평가서 검토 및 협의→평가결과의 환류 순	환경부 (계획수립기관에서 작성)

자료: 국토교통부, 국토관리의 지속가능성 평가제도 발전방안 연구. 2013. pp.18~19 활용하여 표로 작성.

(9) 구속력이 없고 권고적 성격의 제도

국토계획평가 요청서 검토 지원기관인 국토계획평가센터가 상대적으로 법적 위상이 낮고(자율조항) 제도적 지원체계(예산, 자율조항)가 미비하다는 점도 평가의 실효성을 저해하는 원인으로 제기되고 있다. 국토계획평가 제도는 국토기본법에 근거하지만, 별도의 국토계획평가법이 없다. 반면, 전략환경영향평가 및 환경영향평가제도는 환경영향평가법에 근거하며, 검토의견을 한국환경정책·평가연구원에 의뢰할 수 있도록 환경영향평가법 제17조(전략환경영향평가서의 검토 등) 및 제28조(환경영향평가서의 검토 등)에 규정하고 있다.

(10) 기타: 전문가 조사 결과

본 연구의 설문에 참여한 전문가들뿐만 아니라 그 외의 전문가들도 다음과 같은 현행 국토계획 평가제도 및 운영상의 문제점에 대해 동의는 것으로 나타났다. 전문가들로부터 문제점으로 지적된 부분은 다음과 같다.

첫 번째는 현행 국토계획평가제도와 전략환경영향평가의 대상이 중복되고 내용도 유사하다는 것이다. 두 번째 모니터링과 성과평가 소홀 등의 문제점을 개선할 필요가 있다는 것이다. 세 번째 현행 국토계획평가가 국토정책위원회의 심의를 받도록 규정하고 있으나 자문·협의 성격이 강하다는 점이다. 네 번째 현행 국토계획평가는 계획안에 대한 검토의견을 단지 제시하는 수준이어서 “평가”라는 용어가 적절하지 않다는 점이다. 다섯 번째 현행 국토계획평가는 국토종합계획과 부문계획 및 하위계획 간의 정합성과 부합여부 등을 점검·평가하여야 하나, 순수 도시기본계획에 대한 평가의견만 제시되고 있어 실효성을 확보하기 어렵다는 점이다. 마지막으로 현재와 같은 비 예산 확보상태에서는 평가제도는 무의미하다는 의견이 제기되었다.

표 4-19 국토계획평가 제도 및 운영상의 문제점(전문가 의견)

국토계획 평가제도 및 운영상의 문제점	평균 (5점 척도)	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
① 현행 국토계획평가는 국토종합계획과 부문계획 및 하위계획 간의 정합성과 부합여부 등을 점검·평가하여야 하나 순수 도시기본계획에 대한 평가의견만 제시되고 있어 실효성이 없어 보인다	3.7	2 명 (1.98)	8 명 (7.92)	17 명 (16.83)	68 명 (67.33)	6 명 (5.94)
② 현행 국토계획 평가제도는 전략환경영향평가와의 대상의 중복성·내용의 유사성, 모니터링과 성과평가 소홀 등의 문제점을 개선할 필요가 있다	4.0	1명 (0.99)	2 명 (1.98)	17 명 (16.83)	60 명 (59.41)	21 명 (20.79)
③ 현재와 같은 비 예산 확보상태에서는 평가제도는 무의미하다	3.6	2 명 (1.98)	13 명 (12.87)	29 명 (28.71)	36 명 (35.64)	21 명 (20.79)
④ 현행 국토계획평가는 계획안에 대한 검토의견 제시 수준이어서 평가라는 용어가 적절하지 않다	3.8	1명 (0.99)	3 명 (2.97)	25 명 (24.75)	58 명 (57.43)	14 명 (13.86)
⑤ 현행 국토계획평가가 국토정책위원회의 심의를 받도록 규정하고 있으나 자문·협의 성격이 강하다.	3.9	0 명 (0.00)	1 명 (0.99)	22 명 (21.78)	60 명 (59.41)	18 명 (17.82)
⑥ 지자체의 계획수립에 대해 중앙정부의 관여는 정부가 내세우는 자방분권원칙에 맞지 않는다	3.5	4 명 (3.96)	17 명 (16.83)	27 명 (26.73)	27 명 (26.73)	26 명 (25.74)

5. 소결: 문제점 종합

국토기본법 내 국토계획 평가와 관련된 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 평가제도, 국토종합계획 재검토 및 정비제도, 현행 국토계획평가 제도의 현황과 운영상의 문제점을 요약하여 제시하였다.

1) 국토기본법 내 각종 평가제도와 운영상의 문제점

현행 국토기본법내에는 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획평가제도, 국토종합계획 재검토 및 정비 제도, 현행 국토계획 평가제도가 존재한다. 각각의 제도는 목적에 부합하게 운영될 뿐 아니라 연계되어 시스템적으로 운영될 필요가 있다. 하지만 지금까지는 별개로 운영되어 국토계획이 실효성이 낮은 하나의 원인으로 작용하고 있다.

국토관리의 지속가능성 평가제도의 경우 측정·평가가 의무가 아니기 때문에 모니터링(측정·평가)되지 않고 있다. 더불어 지표의 현실성이 부족하고 이에 따라 활용도도 낮은 것으로 나타났다.

표 4-20 국토기본법 내 다양한 평가제도와 운영상의 문제점		
구분	현황	문제점
국토관리의 지속가능성	지표 및 기준설정, 측정·평가	측정·평가자율조항, 모니터링 미흡 지표의 현실성 미흡 지표의 활용도 미흡
실천계획	부서내 자율적 관리	존재 인식 미흡 관리미흡 국토종합계획의 정기적 성과 평가 불가
국토종합계획	5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비	실천계획의 추진실적서 미흡으로 정기적 성과평가가 미흡하거나 미추진
현행 국토계획평가	이어서 별도 제시	이어서 별도 제시
제도 간 연계	제도 간 별개 운영	유명무실, 낮은 실효성

자료: 본 연구의 전문가 인터뷰조사·자문회의·설문조사 결과 정리

국토종합계획은 5년마다 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하도록 되어 있다. 그러나 실천계획의 추진실적서 작성미흡으로 인해 정기적 성과평가가 제대로 수행되지 않고 있다.

원래는 국토종합계획을 수립한 후 이를 바탕으로 실천계획을 수립하고 매년 추진실적서를 작성하며 이를 종합하여 정기적으로 성과를 평가하도록 되어 있다. 하지만 자율적 관리로 인하여 전문가들에게조차 존재가 인식되지 않고 추진실적서의 관리 미흡으로 국토종합계획의 정기적 성과평가가 충실히 추진되기 어려운 실정이다. 이에 대해서는 실적서 작성(모니터링)에 대한 인식·필요성·방법론 연구 부족 등 다양한 원인이 존재한다.

2) 국토계획평가 제도 시행상의 문제점

현행 국토계획 평가제도에서는 평가체계, 정의, 대상, 기준, 계획기간, 실효성, 이해도, 평가주체, 방법, 절차, 구속력 등의 문제점이 도출되고 있다. 먼저 현행 국토계획 평가제도는 평가라기보다 단순히 검토의견, 또는 심의의견을 제시하는 수준이어서 평가라는 용어가 적합하지 않다. 또한 평가할 내용 역시 사전 검토의견제시이며, 정성적 차원에서 이루어져 평가의 신뢰도나 실효성도 낮다고 전문가들은 판단하고 있다.

평가체계 측면에서는 사전평가만 수행되고 중간 및 사후평가는 수행 되지 않아 과정 및 결과에 대한 성과를 알 수 없다는 문제가 제기되었다. 평가대상 역시 중장기 및 지침계획인데 여기에는 사업계획도 포함되어 있고 9개 계획은 전략환경영향평가와 중복되고 있다. 더욱이 평가기준은 효율성, 형평성, 친환경성으로 전략환경영향평가와 환경성 부분이 중복되는 것도 문제가 되고 있다.

국토종합계획과의 정합성을 검토하는데 있어서는 계획기간, 주기에 대한 불일치와 부정합이 발생하고 있는 것도 문제로 지적된다. 예를 들면 국토종합계획은 20년 단위의 계획이나 제4차 계획기간에는 5년마다 수정, 재수정이 이루어져 계획기간이 15년, 10년으로 줄어들었다. 반대로 서울시(2000~2020, 2010~2030), 수원시(2000~2020, 2010~2030) 등 도시기본계획은 20년 기간의 10년 연동계획을 수립하여 국토종합계획(2011~2020, 수정계획)은 지침으로서의 효력을 사실상 상실하였다.

부정합 측면의 문제는 국토종합계획에서 제시한 지표가 소수에 불과하고 지침제시가 미흡하여 정합성을 평가하기 어렵다는 비판이 제기 되고 있다. 또한 제대로 된 지표와 지침을 제시하지 못할 경우 평가의 실효성이 상실되는 문제가 발생한다.

도계획 수립의 경우 도지사가 수립하여 계획고권은 지자체에 있는데 중앙에서 도계획을 평가하여 지자체의 계획고권 침해 또는 규제라는 논란이 제기되고 있다. 또한 평가방법이 정성적 평가기준에 따른 자체평가여서 객관성을 확보하기 미흡하다는 비판 역시 존재한다.

표 4-21 국토계획평가 제도 시행상의 문제점 종합

구분	현황	문제점
정의	국토기본법제19조의2 중장기적·지침적....	평가라기 보다는 검토의견·심의 용어 부적합
평가체계	사전평가	중간·사후평가 소홀
평가내용	자체평가와 사전 검토의견 제시	정성적 평가 위주, 신뢰, 실효성 저하
평가대상	중장기· 지침계획 28개	사업계획포함(성격상이), 대상중복
평가기준	지역경쟁력, ...국토종합계획과의 정합성	전략환경영향평가와 평가기준 중복
계획기간	시기적 부정합, 계획기간 불일치	상위계획 내용 반영 곤란
평가 실효성	국토종합계획지표와 지침 제시 미흡	계획지표· 지침의 효력 및 실효성 상실
평가 이해도	국토계획(정합성) 평가제도 2012년부터 추진	낮은 인지도, 인식 미흡
평가주체	도계획 수립·평가 의무조항, 계획수립은 도지사로 계획 고권 지자체	지자체의 계획고권 침해 또는 규제
평가방법	정성적	정성적 평가기준에 따른 자체평가 객관성 확보 미흡
평가절차	통보	평가결과 환류, 공개, 후속조치 미흡
구속력	자체평가	구속력이 없고 권고적 성격의 제도

평가결과의 환류 측면에서는 평가결과 공개가 아닌 통보에 그치는 등 후속조치가 미흡하여 담당자들의 추진력이 저하되고 있다. 더불어 자체평가와 검토의견 제시 등의 구속력이 없는 권고적 성격의 제도여서 유명무실하다는 의견 등이 제기되었다.

따라서 이러한 문제점을 종합하여 보면 제도개선이 필요하다는 점을 시사한다. 전문가들의 75% 역시 평가제도를 개선하는 경우 국토계획의 실효성이 높아질 것이라고 긍정적으로 응답하였다. 이후 제5장 국토계획 평가제도 개선 및 실효성 제고방안에서는 도출된 문제점에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다.

국토계획 평가제도 개선 및 실효성 제고방안

01 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선방향	125
02 국토관리의 지속가능성 평가제도 활용도 제고방안	133
03 실천계획 수립 및 평가 제도 개선방안	134
04 국토종합계획 재검토 및 정비 제도 개선방안	135
05 국토계획평가 제도 개선방안	137
06 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 간 연계 및 시스템 재구축방안	144

국토계획 평가제도 개선 및 실효성 제고방안

본 장에서는 전문가들의 의견을 통해 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선방향을 설정하고, 국토계획 평가제도 개선을 통한 실효성 제고와 국토기본법 내 각종 평가제도의 개선방안을 도출하였다. 국토관리의 지속가능성 평가제도 활용도 제고, 실천계획 수립 및 평가제도 개선, 국토종합계획 재검토 및 정비제도 개선, 현행 국토계획평가 제도개선이 그것이다. 그리고 국토계획의 실효성 제고를 위해 각 평가제도 간 연계 및 시스템 재구축 방안을 제시하고자 하였다.

1. 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선방향

1) 국토계획 평가제도의 인지도와 관련성

(1) 높은 인지도

현행 국토계획 평가제도에 대해 전문가들¹⁹⁾은 높은 인지도를 가지고 있는 것으로 나타났다. 전문가 설문 조사 대상자 92%가 현행 국토계획 평가제도에 대해 알고 있거나 잘 알고 있으며, 잘 모른다는 응답은 7.9%에 불과하였다.

표 5-1 국토계획평가 제도 인지도

전체 합계	101 명	100%
① 잘 알고 있다	31 명	30.7%
② 알고 있다	62 명	61.4%
③ 잘 모른다	8 명	7.9%
④ 전혀 모른다	0 명	0%

19) 전문가 자문회의 및 인터뷰 결과를 정량화하기 위하여 국토계획 분야 공무원, 연구원, 교수 등 500명을 대상으로 2016년 9월 23일부터 9월 30일까지 8일 동안 전문가 설문조사를 진행하였으며 101명의 전문가가 응답하였다. 상세한 내용은 p.9 <표 1-1> 참조.

(2) 관련성

관련분야는 복수응답으로 집계한 결과 시·군종합계획 관련 전문가가 27.7%로 가장 높은 비중을 차지하였다. 다음으로 지역계획 22.7%, 부문별 계획 19.6%, 도종합계획 15.5%, 국토종합계획 14.6%와 관련이 있는 것으로 나타났다. 이것은 시·군종합계획, 지역계획, 부문계획이 도종합계획이나 국토종합계획에 비해 수립 사례가 많다는 것을 의미한다.

표 5-2 국토계획과의 관련성

전체 합계	220 건	100%
① 국토계획(국토종합계획)	32 건	14.6%
② 국토계획(도종합계획)	34 건	15.5%
③ 국토계획(시·군종합계획)	61 건	27.7%
④ 국토계획(지역계획: 수도권, 지역개발)	50 건	22.7%
⑤ 국토계획(부문별계획: 교통, 환경, 주택, 산업, 수자원 등)	43 건	19.6%
⑥ 관련 없다	0 건	0%

2) 국토계획의 실효성 현재 수준과 바람직한 수준 간 격차

(1) 실효성 현재 수준과 바람직한 수준

국토계획의 실효성 현재 수준은 5점 만점에 평균 2.9점, 바람직한 수준은 평균 3.8점으로 실효성 수준은 낮으나 기대치는 높은 것으로 나타났다. 특히 국토종합계획(2.8/5.0)과 도종합계획(2.6/5.0)은 실효성수준이 보통이하이나 바람직한 수준은 3.9점이다. 이 결과는 국토종합계획(1.1)과 도종합계획(1.3)은 현재 수준과 바람직한 수준 간 격차가 크다는 의미이며, 기대만큼 역할을 수행하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 향후에는 국토계획의 실효성을 바람직한 수준까지 높이는 방향으로 제도를 개선해 나가야 할 것이다.

표 5-3 실효성 현재 수준과 바람직한 수준

구분	(A)현재 실효성 수준 (5점 척도)	(B)바람직한 수준 (5점 척도)	차이(B-A) (5점 척도)
① 국토종합계획	2.8	3.9	1.1
② 도종합계획	2.6	3.9	1.3
③ 시군종합계획	3.0	3.8	0.8
④ 지역계획(수도권정비계획 등)	3.0	3.7	0.7
⑤ 부문계획	3.1	3.8	0.7
계	2.9	3.8	0.9

(2) 국토계획의 실효성이 낮아진 원인

국토계획의 실효성이 낮아진 요인에 대해서는 외부요인과 내부요인으로 구분해 볼 수 있다. 먼저 외부요인으로는 계획의 실천을 위한 예산과 재원을 확보하지 못한 점(4.2/5)과 정권 수장 교체 등에 따른 잦은 계획 수립 또는 변경으로 인한 계획 자체의 권위와 추진기반 약화(4.2/5)가 가장 큰 것으로 나타났다. 그 다음으로 전문가들은 급변하는 환경변화에 대응 미흡(3.8/5), 지역발전5개년계획 등 재원을 수반한 계획의 등장(3.5/5) 등의 외부요인들에 의해 실효성이 저하된 것으로 판단하였다.

내부요인은 계획수립, 모니터링 및 성과평가제도 미흡(3.9/5)이 실효성 저하의 가장 큰 원인인 것으로 나타났다. 그 다음으로 국토종합계획, 도·시·군 계획, 각종 부문계획간 정합성 결여(3.6/5) 등 국토계획 추진 시스템의 불완전이 지적되었다. 또한 과학적·체계적 분석이 미흡하고 목표설정 불분명(3.5/5), 계획 수립과정에서 관련단체, 국민(주민) 의견 수립 불충분(3.4/5) 등의 요인들이 순서대로 실효성 저하에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

향후에는 국토계획의 실효성 저하에 큰 영향을 미치는 내부요인부터 개선해 나가야 할 것이다. 특히 계획수립, 모니터링 및 성과평가 제도 개선은 우선적으로 추진할 필요성이 있음을 전문가들은 지적하고 있다.

표 5-4 국토계획의 실효성 저하 원인

구분	국토계획의 실효성 저하원인	평균 (5점 척도)	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
외부 요인	① 경제·사회적 환경이 급변하여 계획내용이 곧 시대에 맞지 않게 되기 때문	3.8	0명 (0.00)	7 명 (6.93)	22 명 (21.78)	58 명 (57.43)	14 명 (13.86)
	② 정권·수장의 교체 등에 따른 잦은 계획수립 또는 변경으로 인한 계획자체의 권위와 추진기반 약화	4.2	0명 (0.00)	3 명 (2.97)	14 명 (13.86)	44 명 (43.56)	40 명 (39.60)
	③ 계획의 실천을 위한 예산과 재원의 미 확보	4.2	0명 (0.00)	4 명 (3.96)	14 명 (13.86)	44 명 (43.56)	39 명 (38.61)
	④ 지역발전5개년계획 등 재원을 수반한 계획의 등장	3.5	2 명 (1.98)	6 명 (5.94)	40 명 (39.60)	43 명 (42.57)	10 명 (9.90)
내부 요인	⑤ 국토종합계획, 도·시·군 계획, 각종 부문계획간 정합성 결여	3.6	2 명 (1.98)	10 명 (9.90)	29 명 (28.71)	47 명 (46.53)	13 명 (12.87)
	⑥ 과학적·체계적 분석이 미흡하고 목표설정 불분명	3.5	2 명 (1.98)	14 명 (13.86)	34 명 (33.66)	37 명 (36.63)	14 명 (13.86)
	⑦ 추진상황에 대한 모니터링 및 성과평가제도 미흡	3.9	2 명 (1.98)	5 명 (4.95)	21 명 (20.79)	50 명 (49.50)	23 명 (22.77)
	⑧ 계획 수립과정에서 관련단체, 국민(주민) 의견 수렴 불충분	3.4	3 명 (2.97)	13 명 (12.87)	39 명 (38.61)	36 명 (35.64)	10 명 (9.90)

3) 국토계획의 실효성 영향요인

국토계획의 실효성에 영향을 미치는 요인에서는 외부요인과 내부요인 모두 중요한 것으로 나타났다. 외부적 요인은 자원과 예산 확보 등이 중요한 것으로 나타났고, 내부적 요인에서는 내부 해결 가능한 추진의지, 조직력, 평가제도 구축 및 평가시스템 운영, 모니터링 및 평가결과 공개홍보 및 상벌제도, 관련법규 등이 실효성에 중요한 영향을 주는 것으로 나타났다.

표 5-5 국토계획의 실효성에 영향을 미치는 요인

국토계획의 실효성에 영향을 미치는 요인	평균 (5점척도)	중요도 매우 낮음	중요도 낮음	보통	중요	매우 중요
① 재원 및 예산 확보	4.4	0 명 (0.00)	0 명 (0.00)	13 명 (12.87)	38 명 (37.62)	50 명 (49.50)
② 조직력(계획수립, 점검 가능한 실행기관)	3.8	0 명 (0.00)	3 명 (2.97)	27 명 (26.73)	59 명 (58.42)	12 명 (11.88)
③ 국토계획 평가제도 구축 및 평가시스템 운영	3.7	3 명 (2.97)	5 명 (4.95)	25 명 (24.75)	53 명 (52.48)	15 명 (14.85)
④ 정부의 추진의지 및 국토계획 관련 부처간 정책조정 역량	4.1	1 명 (0.99)	2 명 (1.98)	13 명 (12.87)	52 명 (51.49)	33 명 (32.67)
⑤ 국토계획 관련 법규	3.5	1 명 (0.99)	6 명 (5.94)	43 명 (42.57)	40 명 (39.60)	11 명 (10.89)
⑥ 국토계획 모니터링, 평가 결과 공개·홍보 및 상벌 제도	3.6	3 명 (2.97)	8 명 (7.92)	34 명 (33.66)	40 명 (39.60)	16 명 (15.84)

전문가들은 법·시행령·지침 측면에서는 법에는 있으나 시행령에는 후속조치가 없는 등 선언적 조향으로 인하여 실효성이 낮다고 지적하였다. 또한 “...할 수 있다”의 자율조향으로 인하여 구속력이 없기 때문에 추진되지 않는 등의 문제 발생한다고 보는 것으로 나타났다.

재원 및 예산 미확보는 계획의 추진력을 저해하는 요인으로 평가되었다. 어느 지방공무원은 계획의 실효성과 실용성을 높이기 위해서는 오로지 예산이 수반되는 것이 유일한 해결방안이라고 지적하였다.

평가 미흡 및 미공개와 더불어 홍보 미흡 등은 관련담당자들의 추진동력 저하가 문제로 지적되었다. 계획의 실현성 제고를 위하여 소관별 실천계획 및 추진실적서를 공개하고 실적이 미비한 항목에 대해서는 면밀한 검토를 수행하여 재검토시 반영할 필요가 있다는 의견도 제시되었다.

추진의지 부문에서는 전문가들은 국토계획 추진 담당부처의 각 부처 조정기능과 추진의지가 있어야 하나 기능과 의지 미흡으로 실효성이 없다고 평가하였다. 국토계획 관련 부처 간 협업과 집행시스템 또한 국토계획의 실효성에 영향을 미치는데 부처 간 협업부진과 취약한 집행시스템 또한 문제로 지적되었다.

표 5-6 국토기본법 내 정책추진 시스템으로 본 실효성 영향요인과 문제점

구분	현황	문제점
법	법·시행령·지침 규정 자율조항	법·시행령·지침 미흡 구속력 없음
제도	재원, 예산	재원·예산 미확보
	홍보·평가결과 미공개	추진동력 저하
추진의지	추진부처의 각 부처 조정기능과 추진의지	추진부처의 각 부처 조정기능과 추진의지 미흡
	관련부처간 협업과 집행시스템	관련부처 간 협업과 집행시스템 취약
투입	경제사회적 환경의 빠른 변화	계획과 환경 불일치로 유도·지침역할 불가
	계획수립권자의 정책과 이념 변화	잡은 계획 변경 (계획 장기, 정권 단기)
	장기계획의 태생적 성격	분명한 목표설정이 없음
과정	제도적·조직적 추진체계, 집행점검 미흡	제도적·조직적 추진체계미비, 모니터링, 대외신뢰도 미흡
성과	자율조항	성과 미 측정 자체평가→객관성 확보미흡→홍보 미흡→추진동력 저하

또한 투입측면에서는 경제·사회적 영역에서의 빠른 변화, 계획수립권자의 정책과 이념변화, 장기계획의 태생적 성격 등이 실효성에 영향을 미친 요인으로 나타났다. 계획과 환경의 불일치로 계획의 유도 및 지침적 역할이 어렵고, 계획은 장기이나 정권은 단기라는 문제에 의해 잡은 계획변경이 문제로 지적되었다. 장기계획의 경우 분명한 목표, 지표설정이 취약하다는 점 또한 국토계획의 문제점으로 지적되었다.

과정측면에서 보면 제도적·조직적 추진체계 미비, 모니터링 미흡 등이 영향을 미쳐 대외신뢰도가 낮은 것으로 파악되었다. 성과부문에서는 제대로 측정되지 않아 국토계획이 실효성이 없는 것으로 지적되었다. 부산시 인터뷰에 따르면 자체평가로 인하여 객관성 확보가 미흡하고 홍보하기 어려우며, 이에 따라 담당자들은 추진동력도 저하된다고 지적하였다.

4) 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선방향

평가제도만으로 국토계획의 실효성이 100% 달성되기 어려우며 국토계획 내외부에 많은 요인이 작용한다. 앞서 살펴본 재원 및 예산 확보, 국토종합계획과 도·시·군계획 간 정합성, 과학적·체계적 분석과 분명한 목표설정, 계획수립과정에서 충분한 의견수렴, 정부의 추진의지, 관련법규, 국토정책의 시스템화 등이 평가제도의 외적인 요인이라고 할 수 있다.

또한 평가방식도 하나의 요인이 될 수 있다. 일각에서는 평가제도의 일방적 운용 보다 는 계획수립권자, 연구기관, 전문가집단 등과 의견을 조율하고 협의할 수 있는 형태인 관계자 참여형 방식으로 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다고 제기하고 있다. 이러한 참여형 방식의 평가제도는 평가에 대한 긍정적 인식의 확산과 계획내용에 대한 유연한 대처를 가능하게 할 수 있을 것이다. 어찌됐든 현행 국토계획 평가제도를 개선할 경우 국토계획의 실효성은 높일 수 있을 것이라고 전문가들의 75%가 긍정적으로 응답하였다.

표 5-7 국토계획평가 제도 개선시 국토계획의 실효성 제고 가능성

국토계획평가 제도를 개선할 경우 국토계획의 실효성 제고 가능성에 대해 체크해 주십시오		
전체 합계	101 명	100.0%
① 매우 낮을 것이다	1 명	1.0%
② 낮을 것이다	8 명	7.9%
③ 보통이다	26 명	25.7%
④ 높을 것이다	62 명	61.4%
⑤ 매우 높아질 것이다	4 명	4.0%

또한 국토(종합)계획의 평가제도를 계획안평가(사전평가), 모니터링(추진실적평가), 성과평가(사후평가)로 구분할 때 전문가들은 사전평가는 약40%, 모니터링 30%, 성과평가 30% 정도의 중요성을 차지한다고 판단하였다. 하지만 계획의 유형이나 성격에 따라 계획안(사전평가), 모니터링, 성과평가 중요도는 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과로 볼 때 평가제도로 인한 실효성 100%중 현재는 40%정도이고 이를 개선할 경우 국토계획의 실효성은 높아질 것이므로 제도개선 필요성은 높다고 판단된다.

표 5-8 계획별·단계별 평가의 중요도

구분	계획안 평가단계(%)	모니터링 단계(%)	성과평가단계(%)	총계
① 국토종합계획	42.1	28.5	29.5	100%
② 도종합계획	39.9	29.8	30.4	100%
③ 시·군종합계획	41.0	29.4	29.6	100%
④ 지역계획	41.3	28.6	30.1	100%
⑤ 부문계획	43.0	28.1	29.0	100%

국토계획 평가제도 개선 및 통합제도 의견에 대해서는 전문가들은 평가지표 등을 충실하게 하고 평가시스템을 정비하며 평가결과를 계획집행과정 등에 피드백 시키는 장치를 구축할 필요가 있다고 판단(4. 1/5)하는 것으로 나타났다. 더욱이 국토기본법내 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 수립 및 평가제도, 국토종합계획의 정비 및 재검토 제도, 국토계획평가제도가 시스템적으로 연계·통합되어 “국토계획 평가제도”로 운영될 필요가 있다고 응답(3. 7/5)하여 법 개정의 필요성이 제기된다.

표 5-9 국토계획 평가제도 개선 및 통합 제도 도입 의견

국토계획 평가제도 개선 및 제도 도입 의견	평균 (5점척도)
① 국토계획 평가시 평가지표 등을 충실하게 하고 평가시스템을 정비하며 평가결과를 계획집행과정 등에 피드백 시키는 장치를 구축할 필요가 있다	4.1
② 국토기본법 내 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 수립 및 평가제도, 국토종합계획의 정비 및 재검토 제도, 국토계획평가제도가 시스템적으로 연계·통합되어 “국토계획 평가제도”로 운영될 필요가 있다	3.7

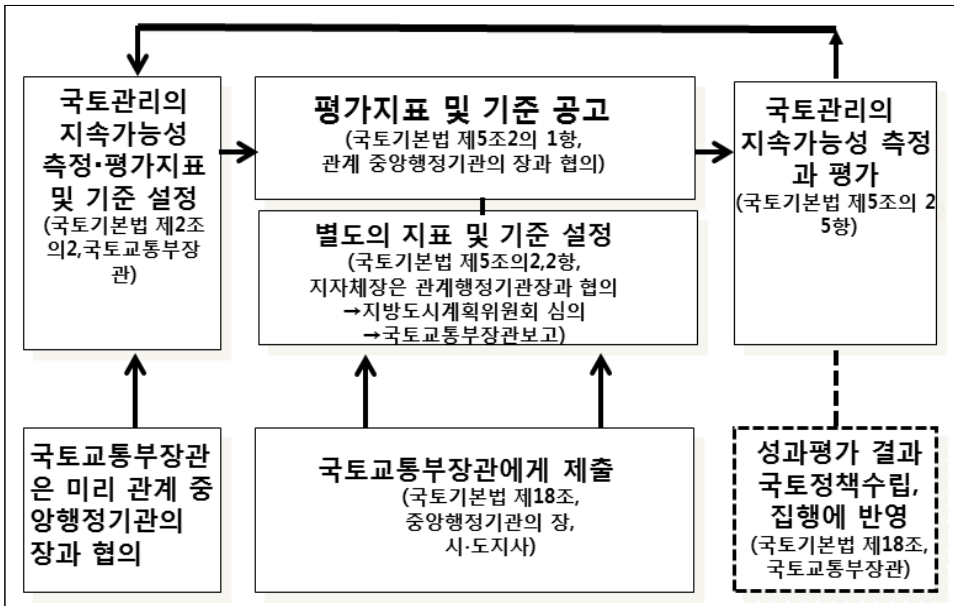
국토계획의 실효성이 낮은 요인중 하나는 현행 국토계획 평가제도의 역할 미흡인 바 평가제도 개선을 통해 국토계획의 실효성을 제고시킬 필요성이 있다. 그 개선방향으로는 첫째, 현행 계획안평가인 국토계획평가 제도를 모니터링, 성과평가까지 확대하는 방향이다. 둘째, 국토기본법 내 각종 평가제도의 문제점 개선이다. 즉, 국토관리의 지속가능성 평가제도의 활용도 제고, 실천계획 수립 및 평가제도 개선, 국토종합계획 재검토 및 정비제도 개선, 현행 국토계획 평가 제도개선 등이다. 셋째, 국토기본법 내 각종 평가제도간 연계 및 시스템 재구축이다.

2. 국토관리의 지속가능성 평가제도 활용도 제고방안

국토관리의 지속가능성 평가제도 활용도를 제고하기 위해서는 첫 번째로 국토관리의 지속가능성 측정·평가의 자율조항을 의무조항 화하여 지표 측정·평가를 상시적으로 추진할 필요가 있다. 여기서 설정된 지표는 대표성, 상호독립성, 속보성(자료의 입수생산 용이·신속), 신뢰성, 수용성을 갖출 필요가 있다.

두 번째는 지표·측정결과를 실시간 제공하는 센터를 구축하여 모니터링을 추진하고 향후 예측에도 활용하는 것이다. 이는 독일의 공간정보시스템과 정보은행(DUVA), 프랑스의 DATAR의 국토조사 및 진단 정보수집, 일본의 국토 모니터링 제도를 벤치마킹하는 것을 의미한다. 또한 이러한 지표를 통한 정보수집·측정·분석·평가를 상시화 할 수 있도록 실시간 정보제공 센터를 구축한다면 국토관리의 지속가능성지표를 측정하고 예측하여 향후 국토예측 보고서에도 활용할 수 있다. 더불어 현재는 현실성 미흡으로 활용이 미흡한 지표를 개선하여 지표를 측정·평가하며 정확하고 객관성 있는 정보를 제공할 수 있다면 국민신뢰도도 제고될 수 있을 것이다.

그림 5-1 국토관리의 지속가능성 측정·평가 과정



세 번째는 국토관리의 지속가능성지표가 국토종합계획 수립에 반영되게 하고 국토계획 평가에도 활용될 수 있도록 만드는 것이다. 또한 이들이 각 제도 간 연계 되도록 법안에서 명시하는 것이 필요하다. 마지막으로 국토계획을 수립할 때 설정된 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준을 의무적으로 고려하도록 해야 한다. 또한 제18조 3항과 연계하여 국토관리의 지속가능성 측정과 평가결과 또한 국토정책 수립 및 집행에 반영함을 의무화할 필요가 있다.

3. 실천계획 수립 및 평가 제도 개선방안

현행 국토계획 평가제도를 알고 있는 전문가들조차 실천계획에 대해 잘 알지 못했으며(60%) 관리조차 미흡한 것으로 드러났다. 실천계획이 수립되고 추진실적서가 평가되지 못하면 국토종합계획의 정기적인 성과평가가 불가능하다. 따라서 추진실적평가 시스템을 조속히 도입할 필요가 있다.

지역발전5개년계획의 경우 지역발전사업 추진실적이 매년 평가되고 있기 때문에 이러한 평가방식을 접목하여 추진할 수 있을 것이다. 국토종합계획의 실천계획에 대해 추진실적서 작성, 추진실적 평가 등 성과관리가 필요하다.

실천계획 평가는 일본의 국토형성계획(전국계획)의 각 부처 시책의 진행상황모니터링(각 부처 정책평가지표 활용)과 같은 수준으로 추진이 가능하다. 일본은 국토형성계획(전국계획) 모니터링에서 전략목표 진행상황 모니터링(대표지표활용), 국민의식 모니터링(설문조사), 각 부처 시책의 진행상황 모니터링(각 부처 정책평가지표 활용)을 수행하고 있다.

일본과 같은 평가시스템을 도입하는 경우 일본의 국토형성계획(광역지방계획) 평가와 같이 지자체는 자체적으로 평가를 시행하게 된다. 우리나라의 서울시도 시도시기본계획의 실현정도 및 집행상황을 점검하고 서울의 전반적 도시변화를 상시적으로 진단할 수 있도록 도시시기본계획 모니터링을 매년 실시할 것을 조례로 제정하여 추진하고 있다. 일본의 국토형성계획을 벤치마킹하여 국토종합계획에 적용하면 <표 5-10>과 같다.

표 5-10 국토종합계획 모니터링 구성(예시)

구성 항목	목적 및 방법
①전략목표 진척상황 모니터링	• 국토종합계획의 5개 전략목표를 모니터링함으로써 새로운 국토상의 실현도 파악 • 5개 전략목표의 하위목표별로 대표지표를 1개씩 설정하여 모니터링 수행
②전략목표 진척상황 국민의식 조사 모니터링	• 5개 전략목표의 실현 정도에 대한 국민 체감도 조사(체감도, 실현도 낮다면 그 원인 파악) • 일반국민, 지방자치단체, 시민단체, 전문가, 기업 대상 양케이트 조사 수행
③분야별 시책 진척상황 모니터링	• 국토종합계획 부문별 시책의 진척상황 파악 • 각 부문별 정책평가지표를 활용하여 시책의 실행 정도 모니터링

자료: 이동우, “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 2016 미발간 원고. p.14.

4. 국토종합계획 재검토 및 정비 제도 개선방안

조사결과 제4차 국토종합계획의 경우 “제4차 국토종합계획 재검토” 연구는 2015년 단 1차례 시행되었다. 그 이유는 실천계획의 추진실적서 취합 미흡으로 시행되지 못하거나 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020), (2011~2020)이 수립되어 재검토 부문에서 추진실적 평가는 구체적으로 이루어지지 못했다. 2015년 이루어진 제4차 국토종합계획 재검토연구에서도 집행을 정도의 추진실적 집계에 따라 성과평가가 미흡하게 추진되었다.

따라서 실천계획의 추진실적을 종합하여 국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하는 성과평가 정례화와 더불어 추진실적 평가를 내실 있게 추진할 필요가 있다. 본 연구에 참여한 전문가들 또한 이슈 중심의 핵심과제를 설정하여 그 성과를 평가하는 방법을 도입할 필요가 있다고 의견(3. 6/5)을 제시하였다.

평가방식은 일본의 국토형성계획(전국계획) 정책리뷰와 같이 국토종합계획에서도 국민적 관심이 높은 테마를 선정하여 종합적·중기적 관점에서 상세분석이 필요하다. 상세분석은 계획의 진척도와 유효성을 조사하는데 모니터링조사, 전문가대상의견조사, 경제사회여건 변화분석을 포함한다.

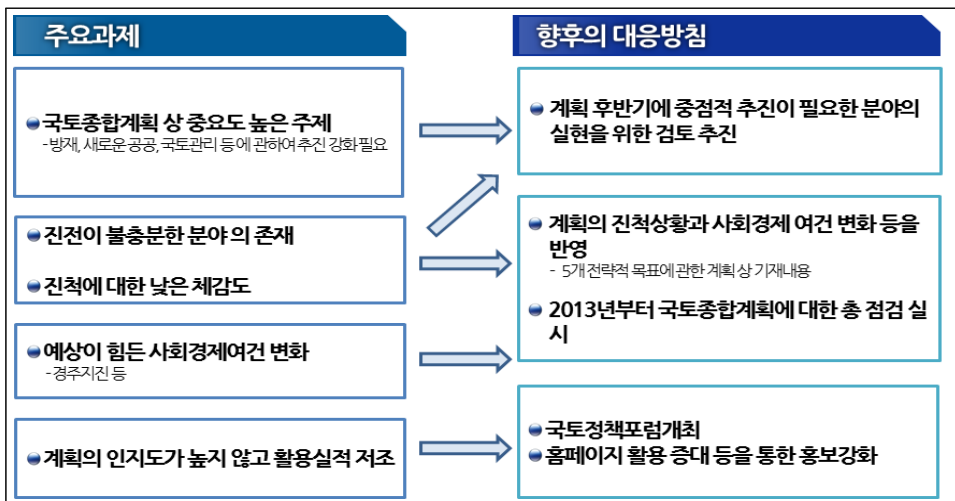
표 5-11 국토종합계획에 대한 정책리뷰의 관점과 평가방법(예시)

평가의 관점	평가방법
(1)계획이 잘 진척되고 있는가?	(1) 국토종합계획에 대한 모니터링조사 ① 5개 전략적 목표별 진척도 모니터링 ② 5개 전략적 목표별 국민의 실감도 모니터링 ③ 정책평가지표에 의한 시책의 실행도 모니터링 (2) 전문가 대상 의견조사 국토정책 및 관련분야 전문가 9인을 대상으로 진척 상황에 대한 의견조사
(2)계획이 현재도 유용하게 기능하고 있는가?	(1) 국토종합계획을 둘러싼 경제·사회 여건변화 분석 (인구) 수도권 및 대도시권의 인구 전출·입 초과수 추이 (경제) 실질 GDP 추이, 실질 GDP 성장률의 기여도 분해 (무역) 무역수지 추이, (국제무역) 세계의 지역 간 무역량 (에너지) 동일본대지진 이후의 전원 구성 변화 (세계경제) 세계 각국의 동향(GDP 비중, 경제성장률) (산업) 광공업 생산지수 추이 (관광) 방한 외국인여행자 수 (2) 전문가 대상 의견조사 국토정책 및 관련분야 전문가 9인을 대상으로 진척 상황에 대한 의견조사

자료: 이동우, “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 2016 미발간 원고. p.28.

국토종합계획 평가결과 주요 과제를 도출하고 향후 대응방침을 설정하는 것은 중요하다. 이러한 환류가 가능하다면 차기 계획수립에 반영할 수 있으며 예산요구, 법제도 개선이나 신규 입안 작업에 중요한 정보로 활용되기 때문이다.

그림 5-2 국토종합계획 평가결과와 정책 반영 방향(예시)



또한 지표화가 가능한 부문에 대해서는 계획수립시 지표와 목표를 설정하고 목표를 달성하기 위한 정책을 개발하여 추진하는 것이 필요하다. 일본의 경우 사회간접자본중점계획에서 지표를 제시하고 정책체크업 제도를 통해 연차별 목표달성도를 평가하고 있다.

이처럼 지표설정, 계획수립, 집행점검, 성과평가 등 국토계획 수립과 평가체제를 재구축할 경우 제4차 국토종합계획의 정책평가 추진이 수월해진다. 또한 이를 바탕으로 제5차 계획 수립시 정책과 세부과제 및 지표 등을 명확히 제시하는 계기가 될 수 있다. 국토종합계획은 성격상 국토기본법에 근거하여 국토의 종합적인 정책의 지침이 되는 것으로서 전국을 대상으로 한 계획이다. 따라서 계획 수립 후 정치·경제·사회 등의 변화에 적확하게 대응하면서 추진할 필요가 있고, 계획 수립시에는 정책, 세부과제 및 지표 등을 도출하여 향후 모니터링 및 평가에 활용할 필요가 있다.

5. 국토계획평가 제도 개선방안

1) 국토계획평가 제도 운영상의 문제점 개선방안

(1) 명칭 상의 문제점 개선방안

명칭 상에서의 문제점은 현행 “국토계획평가”가 실제 “평가”가 아닌 “국토계획 검토·심사” 수준에 있고, 본래의 용어가 의미하는 바를 수행하지 못하고 있다는 것이다. 이에 대해 전문가들은 국토계획 평가제도를 모니터링과 성과평가를 강화하는 평가체제로 개선하여 실효성을 제고할 필요가 있다고 밝혔다(3. 9/5). 또한 대외환경과 정책변화를 항상 모니터링하면서 실효성에 문제가 될만한 큰 변화 발생시 수정가능토록 제도적 장치를 마련해야한다고 지적(예: 전략보완지침)(3. 8/5) 하였다. 따라서 본 연구에서는 제도 개선을 통해 현행 국토계획 평가제도를 (통합)국토계획평가제도(현행 제도와의 혼동을 줄이기 위하여 통합을 사용함)로 변경하고 범위를 확장하여야 한다.

(2) 평가범위의 확장 및 새로운 틀 정립

① 평가범위의 확장

현행 국토계획 평가의 개념은 사전평가·계획안 정합성 평가이나 평가제도를 사전평가를 포함한 모니터링, 성과평가로 확장하는 것이 필요하다. 이는 자체평가와 정합성 평가에 국한하여 국토계획평가센터가 점검하고 있는 상황이나 계획만을 대상으로 하되 사전평가에서 중간·사후평가까지 확장하는 것을 의미한다.

국토기본법(제5조의 2 제5항, 자율조항)은 국토계획에서는 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준을 설정(변경)하고 공고도록 명시되어 있다. 또한 이러한 지표와 기준을 활용하여 국토관리의 지속가능성을 측정·평가 할 수 있게끔 규정되어 있다. 하지만 지표와 기준의 달성도는 평가·관리되고 있지 못한 실정이다.

이에 대하여 본 연구에 참여한 전문가들은 국토관리의 지속가능성 평가 결과, 실천 계획 평가결과, 국토종합계획 재검토 및 정비 결과, 국토계획 정합성 평가결과가 “정보은행”에 축적되고 이용되고 계획 수립에 활용되는 시스템이 구축될 필요가 있음을 제시하였다(3. 6/5).

또한 국토계획의 실효성 제고에 대해서는 다음의 두 가지가 제안되었다. 첫 번째 현행 국토계획평가와 전략환경영향평가와의 중복성 문제를 해결하고 차별화가 가능하게 해야 한다. 두 번째 사전평가에 머물고 있는 평가제도를 중간·사후 평가로 확장하여 체계화·시스템화 해야 한다.

② 계획유형별 평가내용 적용

국토종합계획은 사전평가(계획안 평가)는 자체평가, 지표평가는 타당성 평가를 추진하는 것이 제기되었다. 또한 모니터링은 실천계획 추진실적과 지표변화달성도를 평가하고 사후평가는 실천계획 추진실적서 종합성과평가, 국토종합계획 재검토, 지표달성도를 평가하는 것이 필요하다.

표 5-12 국토계획 유형별 평가내용(예시)

구분		사전평가	중간평가(모니터링)	성과평가
국토종합계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가	실천계획 추진실적	추진실적서 종합 성과평가 국토종합계획 재검토
도종합계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	도계획 추진실적	도계획 추진성과
도시기본계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	도시기본계획 추진실적	도시기본계획 추진성과
지역계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	지역계획 추진실적	지역계획 추진성과
부문별 계획	지표	타당성검토	지표변화	지표 달성도
	계획	자체평가, 정합성평가	부문계획 추진실적	부문계획 추진성과

도종합계획에서는 사전평가만 계획안 자체평가와 정합성평가를 추진하고 모니터링은 국토종합계획의 평가를 준용하여 평가하며, 사후평가는 도계획 추진성과와 지표달성도를 평가하는 것이 필요하다. 또한 도시기본계획에서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의해 계획을 수립하나 평가는 도종합계획의 사전, 모니터링, 사후 평가를 준용할 필요가 있다.

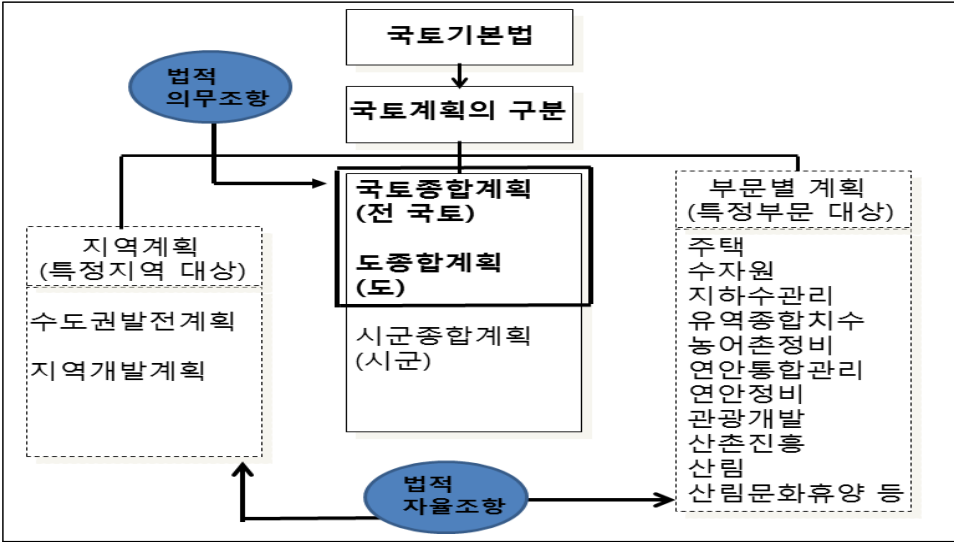
지역계획과 부문계획은 계획수립 자체가 자율조항이나 계획이 수립된 경우는 도종합계획의 사전, 모니터링, 사후 평가를 준용할 것을 권고한다. 실제로 연안통합관리계획, 해양수산발전기본계획, 국가환경종합계획, 연안정비계획 등 다수의 부문계획들이 국토종합계획의 경로를 따르고 있다.

③ 사전·중간·사후 평가 적용범위

중간·사후 평가의 대상은 국토기본법상 수립이 필수적인 국토종합계획과 도종합계획이다. 즉, 국토종합계획은 (사전)자체평가, 중간·자체평가, 사후·자체평가를 수행하여야 하며, 도종합계획은 (사전)자체·정합성평가, 중간·자체평가, 사후·자체평가를

수행하여야 한다. 또한 국토기본법상 계획수립이 자율조항인 지역계획 및 부문별 계획은 계획을 수립할 경우 자체평가와 정합성 평가 등 사전평가(계획안 평가)를 거치고 중간·자체평가, 사후·자체평가를 추진할 필요가 있다. 도시기본계획은 계획수립이 의무이며, (사전)자체·정합성평가, 중간·자체평가, 사후·자체평가를 추진(도 단위에서의 평가 검토)하도록 한다.

그림 5-3 국토계획 평가제도의 적용범위: 법적 의무조항을 대상으로



(3) 계획의 성격 재검토를 통해 국토계획 평가 대상 유형화 및 차별화

국토계획평가 대상계획별 성격이 상이하다. 국토계획평가는 중장기적·지침적 성격의 계획을 대상으로 하므로 중장기적·지침적 성격이 아닌 사업적 성격의 개발계획은 제외하여야 한다. 또한 각 부처 계획의 성격을 정리하여 정책계획은 국토교통부, 개발계획은 환경부로 조정하는 등 대상의 명확화 및 차별화가 필요하다.

즉, 국토계획 평가대상은 정책계획으로, 전략환경영향 평가대상은 개발계획으로 차별화하여 중복 평가를 방지한다. 국토계획평가센터 역시 그간의 검토의견제시 경험을 바탕으로 조정안을 제시할 필요가 있다. 특히 기간시설계획과 부문별 계획의 성격은 해당부처와의 협의를 통해 계획의 성격을 정리할 필요가 있다.

(4) 계획기간의 정합성 유도

국토종합계획과 국가환경종합계획이 계획기간을 20년으로 통일하였다. 그러나 계획 시기가 불일치하는 문제가 있다. 계획시기 일치를 위해서는 20년 장기계획, 5년 연동 계획 제도 도입을 통해 정합성을 유도하고 타 계획으로 확산할 필요가 있다. 전문가들은 국토계획평가 대상 중 종합계획·지역계획(6개)의 경우 상위계획과 하위계획간 목표 연도의 불일치에 따른 괴리를 없애야 할 필요가 있다고 주장하고 있다(3.8/5).

(5) 평가이해도 제고

평가의 측면에서는 국토계획평가 관련 공무원, 연구원, 엔지니어링 관계자들조차 국토계획평가 이해도가 높지 않은 상황이다. 따라서 관계자·전문가 집단 참여형 평가방식으로 인지도를 제고할 필요가 있다. 본 연구에 참여한 전문가들 역시 전문가들은 평가제도를 계획수립권자, 연구기관, 전문가 집단 등 관계자 참여형 방식으로 운용할 필요가 있다는데 동의하였다(3.8/5).

또한 현재 국토종합계획은 경제, 사회, 환경, 법제도의 변화, 계획내용의 잦은 변경과 관심부족 등으로 공신력과 실효성이 낮아진 것이 사실이다. 따라서 실효성을 높이기 위해서는 국토관리 지속가능성 지표와 연계하여 실시간 정보를 제공하고 홍보하며 목표 달성도가 높은 경우 인센티브 제도를 마련하는 등 동기 부여가 필요하다. 이를 위해서는 정보은행을 구축하여 필요정보를 상시 활용할 수 있는 시스템을 구축하고 평가정보 축적, 홍보, 인센티브 제공 간 연계가 이루어져야 한다.

(6) 계획고권

계획고권 침해 문제에 대해서는 본 연구에 참여한 전문가들은 국토계획 평가제도를 지방계획의 경우 시·도 연구원 등과 협동으로 추진하는 것이 바람직하다(3.9/5)고 응답하였다. 더욱이 사전평가는 평가가 아닌 정합성·부합성 검토이며, 자체평가토록 유도할 필요가 있다고 제안하였다. 또한 전문가들은 시·도 연구원이 시·군 종합계획을 모니터링하고 평가할 수 있는 장치 마련이 필요하다(3.7/5)고 응답하였다.

사전평가를 제외한 모니터링, 성과평가는 모두 자체평가이며, 다만 제3의 기구가 정

량적으로 평가하여 객관성을 유지하는 것이 바람직하다. 또한 목표지향적·정량적 지표 개발을 지속하되 국토관리의 지속가능성 지표와 연계하여 평가방법 정량화, 평가방법 정교화가 필요하다.

(7) 평가결과 환류·공개·후속조치

평가 결과는 국토정책위원회의 심의를 거친 후 그 내용을 국토계획 수립권자에게 통보하고(국토기본법 시행령 제8조의 4⑥항) 끝나게 된다. 따라서 검토결과가 반영되었는지 확인이 어려우므로 평가결과 환류를 명시할 필요가 있다.

더욱이 지금처럼 평가결과가 공개되지 않고, 결과에 따라 이익·불이익을 주는 등의 후속조치가 없다면 의욕이 저하될 수밖에 없다. 그러므로 평가결과를 공개하고 인센티브를 제공해야 한다.

표 5-13 국토계획평가 제도 개선방안

구분	개선방안	효과	반영
정의	현재 명칭은 광의의 의미임 협의의 의미는 다시 정의하고 명칭 개칭	혼란방지 적합한 명칭 부여	명칭개칭
평가체계	종합·시스템적 평가도입 (사전·중간·사후)	체계화 실효성 제고	의무조항화
평가내용	지표와 정책을 바탕으로한 정량적 평가	신뢰도제고 실효성 제고	의무조항화
평가대상	각 부처계획 성격정리 및 대상조정	대상 명확 신뢰도 제고	지침수정
평가기준	정책계획: 국토교통부 개발계획: 환경부	평가시스템 재구축으로 차별화	제도개선
계획기간	정합성유도(사례: 국가환경종합계획)	정합성, 지침역할	10년→20년
평가실효성	20년간, 5년 연동계획 제안	지침역할	제도개선
평가이해도	관계자·전문가 집단 참여형 방식으로 인지도 제고 실시간정보제공, 홍보 인센티브제도마련	홍보, 이해, 신뢰 실효성 제고	제도 구축
평가주체	평가가 아닌 정합성 검토 자체평가 유도		제도개선
평가방법	평가방법 정교화, 목표지향적·정량적 지표개발		제도개선
평가절차	검토결과반영	실효성 제고	지침수정
구속력	법적·재정적 구속력 강화	예산과 연계·실질적 구속력	재정상의 조치

(8) 구속력 강화

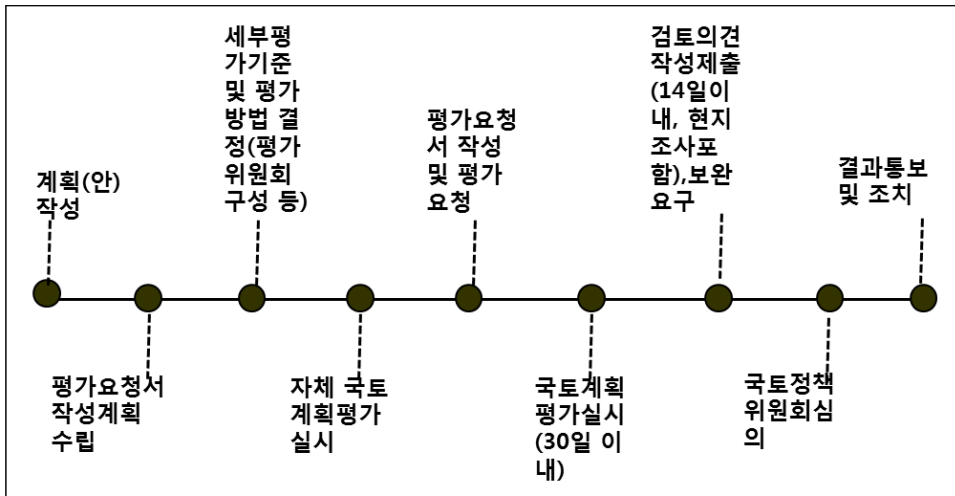
평가를 담당하는 국토계획평가센터가 권고적 성격의 제도로 법적·재정적 지원이 미흡한 것도 문제가 되고 있다. 예산과 연계되어 실질적인 역할을 할 수 있도록 구속력 강화가 필요하다. 국토계획평가법이 신설될 경우 국토계획평가센터의 실질적 역할이 가능하다.

2) 국토계획평가 제도 운영 효율화 방안

(1) 절차 간소화 및 업무량 경감

현행 국토계획 평가제도가 국토계획 평가과정과 절차 및 업무량에 비해 인력, 예산 등이 부족한 것도 문제가 되고 있다. 특히 자문, 보완 요구율이 높아 업무량이 많아지므로 보완 후 재검토에 대한 대책 마련이 필요하다. 장기적으로 도시기본계획의 경우 시도발전연구원으로 정합성 평가 이양도 검토해 볼만하다. 현재 국토계획평가센터 인원은 소수이기 때문에 지역계획, 기간시설계획, 부문별 계획 등 국토계획 평가대상 사업을 효율적으로 처리하는데 많은 어려움이 있다.

그림 5-4 국토계획평가 절차



(2) 정량적·과학적 정보시스템 구축

정성적 평가방법에서 정량적 평가방법으로 개선토록 지표와 지침을 제시할 필요가 있다. 장기적으로 예측기법을 활용하여 지자체의 계획을 유도·선도하는 것이 중요하다. 그리고 국토관리의 지속가능성 지표와 연계하여 지자체 계획에 반영 검토하는 방안 또한 검토될 필요가 있다.

또한 독일의 DUVA, 프랑스 DATAR의 정보 시스템 구축과 같이 빅데이터 활용과 정보은행 시스템구축, 실시간 현황정보 제공 및 활용, 상시적 예측 시스템 구축을 통하여 계획수립, 국토전망·예측, 국토평가 효율화가 필수적이다. 더불어 국토연구원내에 KDI 거시경제연구부의 경제전망예측과 같은 역할을 수행하기 위한 국토전망·예측의 상시 조직 및 인력이 요구된다.

6. 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 간 연계 및 시스템 재구축 방안

1) 국토기본법 내 각종 제도 간 시스템적 연계방안

국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 수립 및 평가제도, 국토종합계획 재검토 및 정비제도, 현행 국토계획 평가제도간 시스템적으로 연계되는 것이 중요하다. 아직 까지 지표설정 이후 지표변화 모니터링은 법에 명시되어 있지 않고 계획수립에 고려할 것만 명시되어 있다(국토기본법 제5조의2④항)(그림 5-5참조).

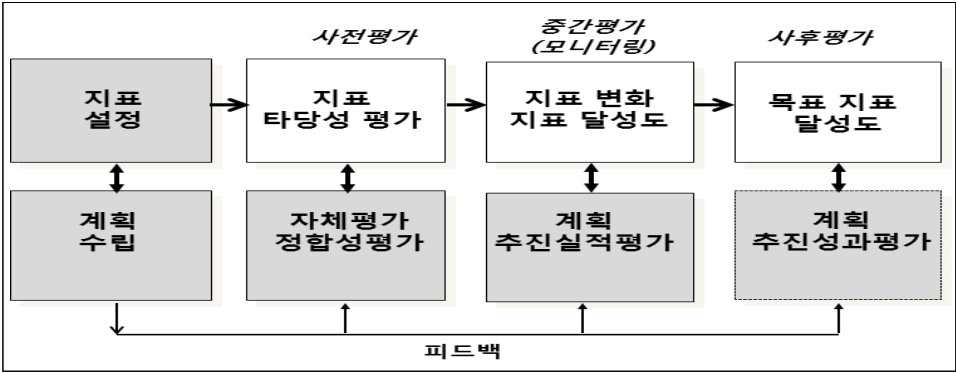
계획수립이후 국토계획은 자체평가와 정합성 평가만, 국토종합계획은 실천계획평가와 실천계획 성과평가가 의무조항으로 명시되어 있을 뿐이다. 따라서 국토관리의 지속가능성 지표 설정→국토(종합)계획 수립→사전평가→모니터링→성과평가→피드백 시스템을 구축하는 것이 중요하다.

정책 및 계획의 실효성을 제고(그림 5-6참조)를 위해서는 각 단계별 단절상태를 연계하는 것이 중요하다. 먼저 국토관리의 지속가능성 지표와 국토(종합)계획 수립 지표 및 모니터링과 성과지표 달성도를 연계하는 것이 필요하다. 이와 더불어 국토관리의 지속가능성 지표를 설정하고 이를 바탕으로 국토계획을 수립하고 지표변화를 관찰하며, 달성도 측정이 필요하다. 또한 국토계획에서는 사전평가로서 지표 타당성을 평가

하고, 자체평가하며, 현재 추진 중인 정합성을 심사해야 한다.

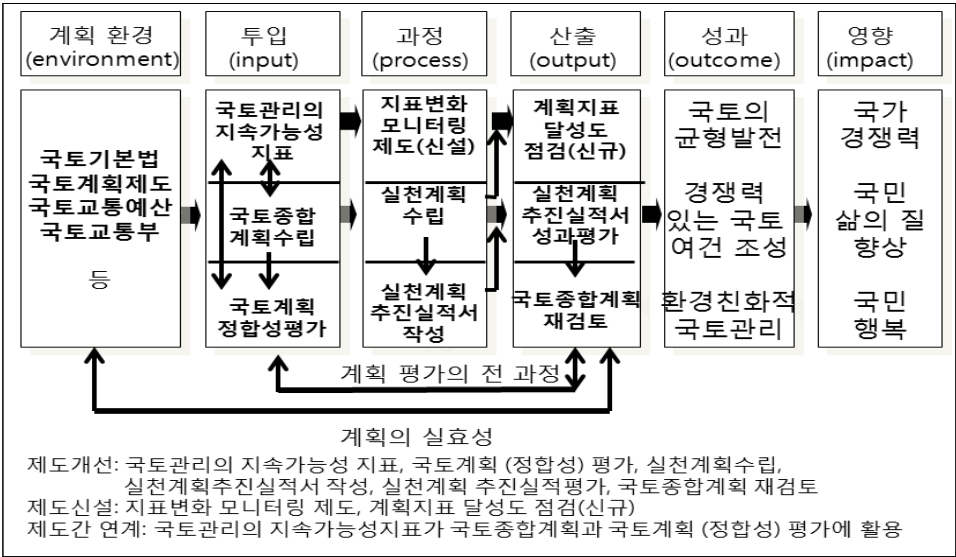
계획집행 중간단계에서는 지표변화달성도를 모니터링하고 계획추진실적을 점검하여 실천계획의 성과를 관리해야 한다. 그리고 사후에는 계획에서 제시한 목표연도의 지표 달성도, 실천계획의 추진실적을 종합적으로 평가하고 5년마다 국토종합계획 재검토에 활용하는 것이 필요하다.

그림 5-5 계획수립부터 사후 평가까지 국토정책의 시스템화



주: 음영은 국토기본법상 의무조항

그림 5-6 국토정책시스템에서 제도 개선·신설·연계



2) 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가시스템 재구축 방안

(1) 국토계획·정책 추진 시스템

국토계획·정책이 시스템적으로 연계·통합되기 위해서는 법, 제도, 추진의지, 투입, 과정, 성과 측면에서 개선이 필요하다. 먼저 법적인 측면에서는 자율조항들은 구속력이 없으므로 의무조항화하여 구속력을 강화하는 방향으로 법률을 개정할 필요가 있다.

제도적인 측면에서는 자원·예산의 안정적 확보로 계획의 신뢰도·실효성을 제고할 필요가 있다. 더불어 평가결과를 공개, 홍보하여 추진동력을 제고하는 방향으로 추진하여야 한다.

추진의지 부문에서는 부처조정기능을 확보하고 관련 부처간 협업 추진과 집행시스템을 구축하여 정책의 시너지 효과를 도모해야 한다. 여기서 가장 중요한 것은 정책결정자의 의지라고 할 수 있다.

투입부문에서는 환경변화가 실시간으로 반영되고 현황과 예측을 바탕으로 계획되는 시스템 구축, 상시적 예측을 바탕으로 20년 장기계획(포괄적)하에 5년 연동계획·상세 계획(전략계획)을 세울 수 있어야 한다. 이를 위해서는 반드시 실시간 정보 측정결과를 제공하는 시스템 구축이 필요하다.

과정부문에서는 제도적·조직적 추진체계 마련, 객관적 추진실적 평가·홍보, 인센티브 제공 등으로 지표 달성도 제고, 계획의 집행을 제고, 문제조기발견, 실적 제고 등이 필요하다. 마지막으로 성과부문에서는 자율조항의 의무조항 화, 객관적 평가, 홍보, 추진동력 확보로 성과를 제고하여야 한다(표 5-14 참조).

(2) 관련 부처 간 협업과 집행 시스템 구축

국토계획은 국토종합계획의 다수 부처의 28개 계획이 포함되는 만큼 타 부처의 정책 추진으로 인한 국토지표변화가 실시간 파악·분석·이용될 수 있도록 하여야 한다. 따라서 국토정보은행 구축·이용 시스템을 마련하여 계획의 신뢰도·실효성을 제고하는 것이 필요하다. 전문가들은 집행시스템 구축에 대해 다음 세가지를 제안하였다.

첫째, 국토계획의 집행을 위한 자원 확보가 제도화되어야 한다(4.2/5).

표 5-14 계획 환경 변화와 국토정책추진시스템으로 본 제도개선 방안

구분	현황	문제점	개선방안	효과	반영
법	법·시행령·지침 규정 자율조항	→ 법·시행령·지침 미흡 구속력 없음	→ 법률개선 의무조항 화	→ 구속력 강화	법률 개정
제도	재원, 예산	→ 재원·예산 미확보	→ 재원·예산의 안정적 확보	→ 계획의 신뢰도·실효성 제고	SOC 예산 포괄 운영
	국토계획(정합성) 평가제도	→ 사전평가 정성적 평가위주 지표와 연계미흡	→ 사전정합성평가 체제 유지, 중간·사후평가시스템 구축	→ 국토계획평가체계의 재구축 (지표설정→계획 수립→집행점검→성과평가)	지침 개정
	홍보·평가결과 미공개	→ 추진동력 저하	→ 홍보, 평가결과 공개	→ 추진동력, 성과 제고	법률 개정
추진 의지	추진부처의 각 부처 조정기능과 추진의지	→ 추진부처의 각 부처 조정기능과 추진의지 미흡	→ 부처조정기능확 보 및 추진력 강화	→ 계획의 신뢰도·실효성 제고	
	관련부처간 협업과 집행시스템	→ 관련부처간 협업과 집행시스템 취약	→ 관련부처간 협업과 집행시스템 구축	→ 정책의 시너지 효과	
투입	경제사회적 환경의 빠른 변화	→ 계획과 환경 불일치로 유도·지침역할 불가	→ 환경변화가 실시간으로 반영되고, 현황과 예측을 바탕으로 계획되는 시스템 구축	→ 빅데이터, 지표 실시간 제공으로 예측, 유도·선도	상시화 전망·예측 센터 (KDI경제전망 센터)
	계획수립권자의 정책과 이념 변화	→ 잦은 계획 변경 (계획 장기, 정권 단기)	→ 20년 장기계획, 5년 연동계획, 상시적 예측 법정계획 내용수정	→ 실시간현황정보 제공 상시적 예측 계획시간단축	
	장기계획의 태생적 성격	→ 분명한 목표설정이 없음	→ 20년 장기계획 포괄적, 5년 전략계획 구체적	→ 장기비전과 단기계획 동시 충족	연동 계획
과정	제도적·조직적 추진체계, 집행점검 미흡	→ 제도적·조직적 추진체계미비, 모니터링, 대외신뢰도 미흡	→ 제도 마련, 추진체계 마련 점검 추진 객관적 추진실적 평가·홍보, 인센티브제공	→ 지표의 달성도 제고 계획의 집행을 제고 문제 조기발견 실적제고	상시화
성과	자율조항	→ 성과 미측정 자체평가→객관성 확보미흡→홍보 미흡→추진동력 저하	→ 의무조항화 객관적 평가 홍보 추진동력	→ 성과제고	법률 개정

둘째, 국토교통부 뿐 아니라 전부처가 연계·협력하여 수립-집행-평가-점검하는 시스템 구축 노력이 필요하다(3. 8/5).

셋째, 국토계획의 실효성을 제고하기 위해서는 평가결과에 대한 홍보·공표와 상·벌 제도를 마련할 필요가 있다(3. 5/5)는 것이다.

(3) 국토계획 평가제도의 실효성을 제고하기 위한 단계별 대상 확대

국토계획 평가제도의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선은 우선 국토종합계획부터 추진한 뒤 단계적으로 대상이 확대될 필요가 있다.

첫째, 1단계는 국토종합계획에 적용하여 곧 수립하게 될 제5차 국토종합계획에 반영한다. 둘째, 2단계에서는 도계획, 지역계획, 도시기본계획은 정합성 평가와 더불어 자체적으로 모니터링, 성과평가가 추진토록 유도하여야 하여야 한다. 셋째, 3단계에서는 기간시설계획, 부문계획 등은 정합성 평가와 더불어 자체적으로 모니터링, 성과평가를 추진하도록 유도하여야 한다.

CHAPTER 6

국토계획 평가 관련 법·제도 개선방안

01 국토기본법 정비방안	151
02 (가칭) 국토계획평가법 제정 방안	155
03 대안별 장단점 비교	156

국토계획 평가 관련 법·제도 개선방안

본 장에서는 국토계획의 평가제도 개선 및 실효성 제고 방안을 이행하기 위하여 국토기본법 정비방안과 신규 국토계획 평가법 제정방안을 제시하였다. 국토기본법 정비방안에서는 자율조항의 의무조항 화, 모니터링 및 성과평가 제도 도입, 현행 국토계획 평가제도의 확대 개편을 제안하였다. 신규 국토계획평가법 제정방안에서는 지속가능한 국토관리를 추진하기 위한 (가칭) 국토계획평가사 제도, (가칭) 국토관리의 지속가능성 측정·평가센터 구축을 제안하였다. 그리고 국토기본법 내에서 국토계획평가제도를 개선하는 방안과 (가칭) 국토계획평가법을 신규 제정하는 방안의 장단점을 제시하였다.

1. 국토기본법 정비방안

1) 자율조항의 의무조항화 및 재원확보 방안 명확화

자율조항의 의무조항 화 측면에서는 “... 할 수 있다”는 자율조항을 “한다”의 의무조항으로 수정한다. 즉, 국토계획에서는 지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준을 설정(변경)하고 공고하며, 이 지표와 기준을 활용하여 국토관리의 지속가능성을 측정·평가 할 수 있다(국토기본법 제5조의 2 제5항, 자율조항)를 “한다”로 수정할 필요가 있다.

국토기본법 제22조에 국토계획이 실효성 있게 추진될 수 있도록 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 필요한 재정상의 조치를 마련하여야 한다고 명시하였듯이 국토계획 집행과 관련된 재원을 확보하는 것이 중요하다.

2) 모니터링 및 성과평가 제도 도입 명확화

(1) 법·제도적 근거 마련

모니터링제도 도입을 위해서는 국토기본법, 시행령, 지침에 관련조항을 삽입하고 모니터링 제도 운영을 위한 평가방법, 평가기준, 평가대상, 평가방법 등을 제시해야 할 것이다. 또한 성과평가제도 도입에서는 역시 국토기본법, 시행령, 지침에 근거를 마련해야 하며, 성과평가제도 운영을 위한 평가방법, 평가기준, 평가대상, 평가방법 등을 제시하여야 한다.

(2) 주요 내용

모니터링은 시스템을 구축하고 상시적 추진에 대한 근거를 명시하는 것이 중요하다. 서울시의 경우 서울시 조례(2장 광역도시계획 및 도시기본계획)에서 “⑥ 시장은 시도시기본계획의 실현정도 및 집행상황을 점검하고 서울의 전반적 도시변화를 상시적으로 진단할 수 있도록 도시기본계획 모니터링을 매년 실시하여야한다<신설2015.10.8.>”라고 명시하고 있다. 이처럼 중앙행정기관의 장 및 시·도지사가 국토종합계획·도종합계획·도시·군기본계획의 실현정도 및 집행상황을 점검하고 국토의 전반적 변화를 상시적으로 진단할 수 있도록 모니터링을 매년 실시하여야한다는 조항 신설이 역시 필요하다.

지표변화 모니터링은 정보은행을 만들고 여기에 국토환경변화가 실시간으로 반영되고 현황과 예측을 바탕으로 대비하고 계획되는 시스템이 구축되어야 할 것이다. 국토관리의 지속가능성 측정·성과평가 결과는 국토정책수립·집행에 반영되도록 연계할 수 있는 모니터링센터 구축이 법제화되어야 할 것이다.

계획 모니터링은 국토기본법 제24조 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고와 연계하여 1년마다 추진하거나 계획수립이후 실적변화가 예상되는 3차년도 부터 추진할 필요가 있다. 성과평가는 실천계획과 연계하여 5년마다 추진하는 것이 바람직하다. 성과평가에서는 계획의 성과평가와 목표달성도 등을 측정한다. 모니터링 및 성과평가는 지표를 통한 국토관리의 지속가능성 측정·평가와 더불어 실천계획의 추진실적·집행실적을 동시에 평가하여야 한다.

표 6-1 국토계획 평가제도의 새로운 발전을 위한 이슈 도출과 법제도개선 방안

국토 기본법	현황 및 실태	현황	문제점	방안
제5조 의2	지속가능한 국토관리의 평가지표 및 기준	국토관리의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 지표 및 기준을 설정(변경)·공고하여야하고, 국토관리의 지속가능성을 측정·평가할 수 있다	측정·평가할 수 있다는 자율조항으로 국토계획의 실효성 저하	의무조항화
제18 조 제3항	실천계획의 수립 및 평가	국토종합계획의 성과를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국토정책의 수립·집행에 반영하여야한다	국토계획중 국토종합 계획에만 해당됨 의무조항이나 간헐적으로 추진	모니터링 시스템 도입
제19 조	국토종합계 획의 정비	제18조3항에 따른 평가결과와 사회적·경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하여야 한다	국토계획중 국토종합계획에만 해당됨 5년마다 상시적 추진이 필요	국토종합계획외 여타 국토계획에서도 평가필요 상시적 평가 필요
제19 조의 2	국토계획평 가의 대상 및 기준	중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 이바지 하는지를 평가(국토계획평가)하여야한다	국토계획평가가 국토계획을 대상으로 한 사전평가에 머물러 있음	국토계획평가의 범위를 모니터링, 성과평가까지 확장할 필요
제19 조의 3	국토계획평 가의 대상 절차	국토계획평가요청서 작성 후 국토교통부장관제출→국토계획평 가심사→국토정책위원회 심의→통보	피드백이 없어 형식적 추진 우려	환류 후 수정·반영
기타	평가 시스템	법적으로 실천계획평가, 성과평가 제시 국토계획(종합성)평가를 계획안 평가로 규정	법적으로 사전평가, 모니터링, 성과평가간 연계가 미흡하고 피드백이 없음 제도적으로 사전평가만 상시적으로 추진	국토계획의 실효성 제고를 위한 전주기적 평가시스템 구축

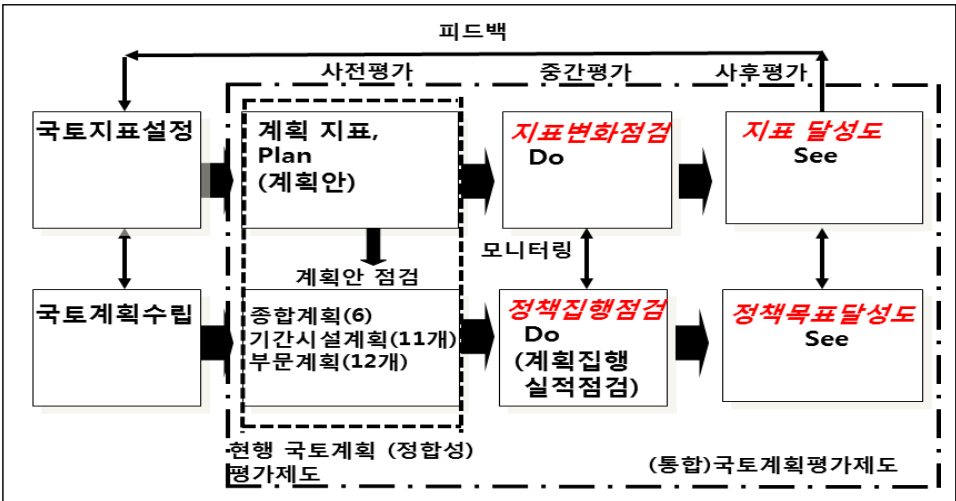
3) 평가제도 확대 개편 및 운영개선

(1) 국토계획평가 제도 확대 개편

일본의 국토계획관리사이클과 독일의 공간정보시스템(정보은행)을 참고하여 국토계획 평가 관리 시스템을 구축하고 계획·집행·평가가 법 조항에 명문화될 필요가 있다. 또한 현행 국토계획 평가제도의 확대 개편 등 명문화가 필요하다. 법적으로 사전평가, 모니터링, 성과평가간 연계가 미흡하고 피드백이 없으므로 모니터링, 성과 평가가 명문화될 필요가 있다. 사전평가제도로서 독일의 공간영향심사제도를 심층 검토한 후 이 제도를 도입하여 상위적 관리체계를 확보하는 것이 필요하다.

현행 국토계획 평가제도를 (통합) 국토계획 평가제도로 개편하고 법 조항을 신설할 필요가 있다. 제도적으로 사전평가(국토계획평가)만 상시적으로 추진되고 있는 것을 지표와 계획 부문의 모니터링, 성과평가까지 포함하여 (통합) 국토계획 평가제도라고 법조항에 명문화하고 정례화를 추진하여야 한다. 특히 모니터링제도에서 일본의 지표 모니터링 제도, 계획모니터링 제도, 독일의 공간관찰제도, 공간예측 제도 등을 도입하여 국토관리를 과학화하는 것이 중요하다. 사후평가로서는 일본의 정책리뷰 방식과 정책 체크업 방식 도입을 검토해볼 필요가 있다.

그림 6-1 국토계획평가 제도 확대 개편



(2) 평가제도 운영 개선

평가제도를 확대 개편하여 운영하는 방안은 세 가지가 가능하다. 첫째, 현재와 같이 국토교통부 단독으로 추진실적을 평가하는 방안이다. 둘째, 국토기본법의 취지에 근거하여 관계부처 협동으로 국토종합계획을 수립하듯이 관계부처 협동으로 추진실적을 평가하는 방안이다. 셋째, 지역발전위원회와 연계하여 지역발전5개년계획과 같이 평가를 시행하는 방안이다.

가장 바람직한 방식은 국토기본법의 취지에 근거하여 추진실적을 평가하는 방안이다. 이 경우 법을 개정하지 않고도 국토교통부의 추진의지만 있으면 충분히 가능하다.

4) 국토기본법 내 국토계획평가 제도 개선방안

국토계획 평가제도를 확대 개편하여 법 조항에 반영하는 방법은 두 가지로 접근 가능하다. 첫째는 국토기본법 내에서 국토계획 평가제도 관련 조항을 확대하여 개선하는 방안이다. 둘째는 신규로 (가칭) 국토계획평가법을 제정하는 방안이다.

기존의 제도에서 평가제도 관련 조항을 확대하여 개선하는 방안의 경우 국토기본법 내에서 국토계획 평가제도의 범위를 중간(모니터링)·사후평가까지 확장하여 개편하는 것이다. 이를 위해서는 상시적·실시간 과학적 정보를 제공할 수 있는 센터 구축이 필수적이다. 더 나아가 국토계획의 실효성 제고를 위해서는 계획수립부터 사후평가 및 피드백까지 전주기적 평가시스템 구축내용이 개선방안에 포함될 필요가 있다.

2. (가칭) 국토계획평가법 제정 방안

신규로 국토계획평가법을 제정하는 방안의 경우는 환경기본법에서 환경영향평가법이 독립되어 있는 것과 같이 국토기본법에서 국토계획평가법을 독립하여 확대 개편하는 것을 의미한다. 인구감소, 저성장시대에 접어든 만큼 지속가능한 국토관리가 중요하고 이를 위해서는 건설단계의 국토계획에서 벗어나 정비·관리단계의 국토계획이 될 필요가 있다. 국민들에게 선진국 수준의 국토환경을 제공하기 위해서는 계획도 정교해

질 필요가 있으며, (가칭) 국토계획평가법이 그 역할을 할 수 있을 것이다.

3. 대안별 장단점 비교

1) 대안 1: 국토기본법 내 국토계획평가 제도 개선방안의 장단점

이 방안은 법 조항 일부만 개정·신설하면 되기 때문에 법 개정이 비교적 용이하다는 장점이 있다. 더불어 국토기본법 내에서 계획수립과 집행 및 평가가 통합된 시스템을 구축할 수 있다. 그러나 국토계획 평가 측면에서는 소극적 개편 수준에 머물러서 국토계획의 실효성을 제고하는데 법 신설방안 보다 한계가 있을 수 있을 수 있다. 더불어 낮은 실효성을 획기적으로 높이기 위한 방안으로서는 부족하다.

2) 대안 2: (가칭) 국토계획평가법 제정방안의 장단점

이 방안은 모니터링, 사후성과평가 등 정량화가 필요한 평가에서는 국토계획평가법으로 관리할 수 있는 장점이 있다. 더불어 (가칭) 국토계획평가사와 같은 전문인력을 배출하고 (가칭) 국토관리의 지속가능성 측정·평가센터 구축을 통하여 국토계획평가 정보를 지원하고 시스템을 구축·운영할 경우, 과학적인 국토관리가 가능하다. 즉, 전문적인 국토계획평가업무 추진을 통한 지속가능한 국토관리가 소극적 개선 보다 용이하다. 그러나 관계부처 및 이해관계자들의 반대로 법 제정이 비교적 어려울 수 있다는 단점이 있다.

개발시대에는 사전평가가 중요했다. 그러나 이제 인구가 감소하고 개발시대 건설한 인프라를 정비하고 재생할 시점에 와 있다. 이를 위해서는 기 건설된 인프라의 공간정보와 시간정보 및 내용정보에 대한 정확한 실태 파악이 중요하다. (가칭) 국토계획평가법은 이와 관련된 평가제도 뿐 아니라 인력, 인프라 등을 체계적으로 구축할 수 있어서 지속가능한 국토관리에 더 유용하다고 본다.

CHAPTER 7

결론 및 향후 과제

01 결론 및 기대효과	159
02 연구의 한계 및 향후 과제	164

결론 및 향후 과제

본 장에서는 주요 연구결과와 정책 제언 및 이를 통해 기대할 수 있는 효과를 제시하였다. 그리고 연구추진과정에서 미처 담아내지 못했던 과제들을 연구의 한계에 제시하였으며, 향후 과제를 도출하였다.

1. 결론 및 기대효과

1) 주요 연구 결과

본 연구는 국토기본법 내 국토계획 평가 관련제도 현황과 운영상에 나타난 문제점을 분석하고 국토계획 평가가 국토계획의 실효성을 높이는데 기여할 수 있는 방안을 모색하는 것이 목적이다.

연구방법으로는 국토기본법 및 시행령에 제시된 평가관련 조항도출과 추진현황 분석, 주요 선진국 사례조사 그리고 전문가 인터뷰 및 설문조사 결과를 활용하였다. 선진국 사례조사는 국토계획 평가관련 제도를 가지고 있는 일본, 독일, 프랑스의 평가제도를 중심으로 조사·분석하였다.

전문가 인터뷰 조사는 국토계획 평가 관련 분야의 전문가들을 대상으로 전문가 그룹 인터뷰·개인인터뷰, 자문회의, 서면자문, 전문가 특강 등의 형태로 의견을 청취·교환하고 국토계획 평가제도의 쟁점과 문제점을 도출·요약하였다. 전문가 설문조사는 인터뷰 조사 자료의 한계를 극복하고 추가적인 아이디어 도출을 위하여 학계·연구계·공무원·엔지니어링 기업 종사자 500명을 대상으로 추진하여 101명으로부터 얻은 응답결과를 활용하였다.

문헌조사, 국토기본법 및 시행령 검토, 전문가 인터뷰 및 설문조사 결과 도출된 문

제점은 다음과 같다. 현행 국토기본법 내에는 평가관련 제도로써 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획평가제도, 국토종합계획 재검토 및 정비제도, 현행 국토계획평가제도가 있다. 각각의 제도는 별개로 운영되어 국토계획이 실효성이 낮은 원인으로 작용하고 있다.

국토관리의 지속가능성 평가제도의 경우 측정·평가가 의무가 아니기 때문에 모니터링되지 않고 있다. 더불어 지표의 현실성도 부족하고 활용도도 낮은 것으로 나타났다. 실천계획 평가는 제도는 있으나 정부 부처 내 자율적 관리로 인하여 전문가들도 존재를 인식하지 못하고 있으며, 추진실적서가 예산 집행률 정도 파악되는 등 평가관리가 미흡하다. 이에 따라 추진실적서 평가를 기초로 하는 국토종합계획의 정기적 성과평가가 어려운 실정이다. 국토종합계획은 5년마다 전반적으로 재검토하고 필요하면 정비하도록 되어 있으나 실천계획의 추진실적서 작성 미흡으로 인해 정기적 성과평가가 제대로 수행되지 못하고 있다.

현행 국토계획평가 제도는 평가라기 보다는 단순히 검토의견, 또는 심의의견제시가 중점이어서 평가라는 용어가 적합하지 않다. 또한 평가할 내용 역시 사전 검토의 의견 제시이며, 정성적 차원에서 이루어져 평가의 신뢰도나 실효성도 낮다. 평가체계측면에서는 사전평가만 수행되고 중간 및 사후평가가 수행되지 않아 과정 및 결과에 대한 성과를 알 수 없다는 문제가 있다. 평가대상 역시 중장기 및 지층계획인데 사업계획도 포함되어 있고 9개 계획은 전략환경영향평가와 중복되고 있다. 평가기준 역시 환경성 부분이 전략환경영향평가와 중복되는 문제가 있다.

국토종합계획과의 정합성을 검토하는데 있어서는 계획기간, 주기에 대한 불일치와 부정합이 발생하고 있는 것도 문제로 지적된다. 국토종합계획은 20년 단위의 계획이나 제4차 계획기간에는 5년마다 수정, 재수정이 이루어져 계획기간이 15년, 10년으로 줄어들었다. 지자체들의 도시기본계획은 20년 기간의 10년 연동계획을 수립하여 국토종합계획(2011~2020, 수정계획)은 지침으로서의 효력을 사실상 상실하였다.

부정합 측면의 문제는 국토종합계획에서 제시한 지표가 소수에 불과하고 지침제시가 미흡하여 정합성을 평가하기 어렵다는 비판이 제기 되고 있다. 또한 제대로 된 지표와 지침을 제시하지 못할 경우 평가의 실효성이 상실되는 문제가 발생한다.

도계획 수립의 경우, 도지사가 수립하여 계획고권은 지자체에 있는데 중앙에서 도계

획을 평가하여 지자체의 계획고권 침해 또는 규제라는 논란이 제기되고 있다. 또한 평가방법이 정성적 평가기준에 따른 자체평가여서 객관성을 확보하기 미흡하다는 비판 역시 존재한다. 평가결과와 환류 측면에서는 평가결과가 공개되지 않고 통보에 그치는 등 후속조치가 미흡하여 담당자들의 추진력이 저하되고 있다.

더불어 자체평가와 검토의견 제시 등의 구속력이 없는 권고적 성격의 제도여서 유명무실하다는 의견 등이 제기되었다. 따라서 이러한 문제점을 종합하여 보면 제도개선 필요하다는 점을 시사한다. 전문가들의 75% 역시 평가제도를 개선하는 경우 국토계획의 실효성이 높아질 것이라고 긍정적으로 응답하였다.

2) 정책 제언

따라서 평가제도 개선을 통해 국토계획의 실효성을 제고하기 위해서는 다음 측면에서 제도 구축이나 개선이 이루어질 필요가 있다.

첫째, 국토관리의 지속가능성 평가제도의 개선이다. 여기서는 국토관리의 지속가능성 평가를 의무화하고 제도의 활용도를 높일 필요가 있다. 이를 위해서는 국토관리 지속가능성 지표와 연계하여 정보은행을 구축하고 실시간 국토정보를 제공하며, 필요 정보를 상시 활용할 수 있는 시스템을 구축하여 국토계획 관계자들 뿐 아니라 국민들에게도 평가이해도를 높일 필요가 있다.

둘째, 실천계획의 수립 및 평가제도의 개선이다. 현재 유명무실한 실천계획 수립 및 평가제도를 전략목표 모니터링, 국민의식 설문조사, 진행상황 모니터링 등을 활용하여 관리할 필요가 있다. 실천계획 평가를 정량적 방법으로 개선하고 정량적·과학적 정보 시스템을 구축할 경우 국토장기전망·예측에도 활용할 수 있다.

셋째, 국토종합계획의 정비 및 재검토 제도개선이다. 국토종합계획 재검토 및 정비 제도를 내실 있게 추진할 경우 그 결과를 차기 계획 수립에 반영할 뿐 아니라 예산요구, 법제도개선이나 신규 법 입안 작업에 중요한 정보로 활용할 수 있다.

넷째, 현행 국토계획평가 제도 개선이다. 현행 국토계획평가가 사전 검토·심사 수준에 있기 때문에 향후 이를 모니터링과 성과평가를 강화하는 평가체제로 확대 개편할 필요가 있다. 그러나 단순히 평가제도를 모니터링, 성과평가까지 확장하는 것만으로는

한계가 있다. 실효성을 제고할 수 있는 평가체제를 담보하기 위해서는 사회적 합의를 통한 각종 장애요인 극복이 중요하다. 더불어 국토계획평가센터가 권고적 성격의 제oyer 법적·재정적 지원이 미흡하므로 구속력을 강화할 필요가 있다. 이외에도 국토계획 평가 대상계획별 성격이 상이하므로 사업적 성격의 개발계획은 제외하여 대상을 명확화 및 차별화할 필요가 있다.

다섯째, 현행 국토계획평가 시스템에 결여된 피드백 절차 도입이다. 국토계획 평가시 평가지표 등을 충실하게 하고 평가시스템을 정비하며 평가결과를 계획집행과정 등에 피드백 시키는 장치를 구축할 필요가 있다. 국토계획 평가가 실효성을 높이기 위해서는 평가결과가 환류되고 공개되며 상벌 등의 후속조치가 이루어질 필요가 있다.

여섯째, 국토기본법 제7조 국토계획의 상호관계에서 명시하였듯이 국토종합계획과 부문계획, 하위계획 및 지역계획은 조화를 이루어야한다. 국토종합계획과 부문계획 및 하위계획과의 정합성을 유도하기 위하여 20년 장기계획의 5년 연동계획제도 도입이 필요하다. 국토종합계획과 하위계획의 정합성 유도가 평가로 인식될 경우 계획고권 침해 문제가 있으므로 지방계획의 경우 시도연구원과 부문계획의 경우 부문 관련연구원과 협동으로 평가하는 방법을 검토할 필요가 있다. 또한, 국토계획은 국토종합계획외 다수 부처의 28개 계획이 포함되는 만큼 관련 모든 부처가 연계·협력하는 협업 및 집행 시스템 구축이 필요하다.

일곱째, 국토계획의 생애주기 시스템 구축이 필요하다. 계획입안부터 계획추진, 계획집행평가, 계획 집행결과 재검토, 피드백, 그리고 다시 신규 계획 입안되는 사이클이 그것이다. 국토기본법 내에서는 국토계획 수립, 국토관리의 지속가능성 평가제도, 실천계획 수립 및 평가제도, 국토종합계획의 정비 및 재검토제도, 국토계획평가제도가 시스템적으로 연계·통합되어 국토계획 평가제도로 운영될 필요가 있다. 더 나아가 국토계획의 실효성 제고를 위해서는 국토계획·정책이 시스템적으로 연계·통합되고 법, 제도, 추진의지, 투입, 과정, 성과 측면에서 법제도 개선이 필요하다.

여덟째, 전면적 시행 보다는 발생하는 문제점을 모니터링 개선한 뒤 단계적으로 추진할 필요가 있다. 국토계획 평가제도의 실효성 제고를 위한 평가제도 개선은 우선 국토종합계획부터 추진한 뒤 단계적으로 대상을 확대할 필요가 있다.

이를 실천할 수 있는 방법은 국토기본법을 개정하는 방안과 (가칭) 국토계획평가법

을 제정하는 방안을 제안하였다. 국토기본법 내 국토계획평가제도 개선방안은 국토기본법 내에서 국토계획 평가제도의 범위를 중간(모니터링)·성과 평가까지 확장하여 개편하는 방안이다. 이 방안은 법 개정이 비교적 용이하다는 장점이 있지만 소극적 개편 수준에 머물러서 신규 법 제정방안 보다 한계가 있을 수 있다.

(가칭) 국토계획평가법 신설방안은 국토기본법에서 국토계획평가법을 독립하여 확대 개편하는 것을 의미한다. 이 방안은 모니터링, 사후 성과평가 등 정량화가 필요한 평가에서는 국토계획평가법으로 관리할 수 있는 장점이 있으나 관계부처 및 이해 관계자들의 반대로 법 제정이 비교적 어려울 수 있다.

3) 연구의 기대효과

본 연구는 정책적으로 크게 기여할 수 있다고 본다. 첫째, 국토기본법 및 시행령 개정에 기여할 것이 기대된다. 국토계획의 실효성 제고를 위해서 국토기본법 내 다양한 제도들의 개선방안을 제시하였다. 더불어 국토기본법과 시행령에 각각 별개로 운영되고 있는 제도들을 연계·통합하여 실효성 있게 운영할 수 있도록 제안하였기 때문이다. 둘째, 차기 제5차 국토종합계획 수립에 기여할 수 있다. 제5차 국토종합계획을 수립하기 위해서는 우선 제4차 국토종합계획의 성과를 평가하여 반영할 필요가 있기 때문에 제4차 국토종합계획의 성과 평가시 본 연구 결과가 활용될 수 있다.

셋째, 현행 사전평가에 머물고 있는 국토계획 평가를 중간(모니터링)·성과평가까지 확장함으로써 전략환경영향평가와의 중복문제 해결 및 차별화에 기여할 것이 기대된다. 더불어 국토계획평가가 본연의 명칭과 기능과 역할을 되찾고 국토종합계획은 물론 국토계획 전반의 실효성을 높일 것으로 기대할 수 있다. 넷째, 국토기본법 내 국토관리의 지속가능성 지표, 실천계획 수립 및 평가, 국토종합계획 정비, 현행 국토계획평가제도 등 별개의 제도가 계획수립·집행·성과평가의 선순환시스템이 구축되고 국토계획의 실효성 제고에 기여하도록 제안하였다. 따라서 향후에 법제도 개선과 아울러 시스템적으로 운영된다면 본 연구 당초의 기대효과를 얻을 수 있을 것이다.

다섯째, 본 연구에서 검토한 독일의 공간영향심사제도와 정보은행제도, 일본의 국토형성계획 평가제도를 국토계획 평가에 적용한다면 국토계획의 실효성은 물론 국토의 계획적 관리의 당초 목표도 달성할 수 있을 것이다. 더불어 국토계획의 달성도를 평가

하여 결과를 공표하게 되면 행정기관의 정책추진에 대한 국민들의 신뢰도 높아지는 효과가 있을 것이다. 정책당국자들은 평가결과를 활용하여 제도의 신설이나 폐지, 차기 계획 수립 등의 근거로 활용할 수 있어서 정책의 실용도는 물론 예측가능성도 높이는 효과가 있다.

여섯째, 계획 환경 등을 비롯한 투입, 과정, 산출의 국토계획·정책 시스템이 제대로 구축·운영된다면 국토계획의 실효성 제고는 물론 국토의 균형발전, 경쟁력 있는 국토 여건 조성, 환경친화적 국토관리라는 성과를 달성하는데 크게 기여할 것이다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

1) 연구의 한계

국토계획 평가제도와 유사한 제도를 운영하는 국가들이 많을 터인데 일본, 독일, 프랑스 사례만 검토하였다. 특히 프랑스 사례에서는 많은 자료 조사를 했음에도 불구하고 일본이나 독일의 사례에 비해 평가관련제도와 평가지표 등을 구체적으로 파악하지 못했다. 외국사례에서 연구의 목적과 의도에 부합하는 자료를 확보하기에는 한계가 많다. 해당국 특성상 공개하지 않는 경우도 있기 때문이다.

현행 국토계획평가제도와 운영상 많은 문제점이 있으나 비중이 큰 부분만 다루고 상세한 내용은 다루지 못했다. 그 까닭은 국토기본법 내 다양한 평가제도중의 하나라고 보고 다른 제도와 균형을 맞추고자 했다는 점이 하나이다. 다른 하나는 지침을 개정하는 정도의 개선사항은 다른 연구에서 수행하기 때문이다.

본 연구에서 개략적으로 제시되었듯이 국토계획의 실효성 제고를 위한 방안들이 여러 가지가 있는데, 구체적으로 다루지 못했다. 법, 제도 외에도 추진의지, 투입, 과정, 성과 부문에 검토될 사항들이 있다. 특히 국토계획의 실효성은 계획 수립의 의무화에 따른 재원 및 예산의 확보와 조직력의 확보에서 비롯된다. 그러나 본 과제의 제목이 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안 연구이기 때문에 평가제도와 관련된 부분에 초점을 둔 점이 한계라고 볼 수 있다.

2) 향후 과제

국토계획은 국토종합계획뿐 아니라 지역계획, 부문계획, 하위계획들로 구성되어 있다. 본 연구에서는 큰 그림에서 국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안을 제시하였다. 이에 따라 각각의 계획들의 실효성에 영향을 미치는 구체적인 요인들을 파악하고 시스템 개선, 법제도 개선방안을 모색할 필요가 있다. 최상위계획인 국토계획에서 제시된 실천전략은 수도권정비계획, 도 종합계획, 광역도시계획, 도시기본계획 등 하위계획을 구축할 수 밖에 없다. 따라서 실행력을 높이기 위해서는 국토계획평가 외 하위계획 수립 시 지역별 전략을 구체적으로 지원할 수 있는 새로운 시스템이 필요하다고 판단된다. 특히 계획은 목표를 제대로 달성하기 위하여 수립하게 되는데 이를 방해하는 많은 요인들을 파악하여 사전에 해결함으로써 계획이 목표를 달성할 수 있도록 시스템을 구축하는 연구가 필요하다.

현재의 국토계획은 실천할 과제가 뚜렷하지 않고 그 목표치조차 불명확하다. 곧 제5차 국토종합계획을 수립해야할 시기가 왔다. 계획 수립이 제대로 되기 위해서는 제4차 국토종합계획의 성과가 제대로 평가될 필요가 있다. 계획수립 당시 목표와 지표가 있다면 평가가 비교적 용이할 것이다. 그러나 목표와 지표가 불분명하다면 전략에 맞추어 이를 설정·도출하는 작업부터 시작해서 성과평가를 제대로 할 필요가 있다.

성과평가를 제대로 하기 위해서는 두 가지가 필요하다. 첫째는 계획의 실현성 제고를 위하여 소관별 실천계획 및 추진실적서를 공개하고, 실적이 미비한 항목에 대해서는 검토를 면밀히 수행하여 재검토에 따른 정비 시 반영할 수 있도록 할 필요가 있다. 둘째는 이전 국토종합계획의 재검토 및 평가에 따른 결과를 차기 계획 수립에 반영하는 것이다.

우선, 이전 계획 수립 당시에 바라본 장래의 지표들을 감안, 수립하였던 계획을 5~20년이 지난 현재의 시각에서 재검토와 평가를 통하여 차기 계획에 반영하는 것이 필요하다. 그 당시의 제반 환경변화, 각종 경제지표 및 사회·시대적 요구 등은 5~20년의 세월이 흐른 지금은 과거의 전망치가 실적치가 되기 때문에 예측오차 분석이 가능하다. 따라서 예측오차에 의해 어떤 계획이 과잉 또는 과소 투자가 되었는지를 파악할 수 있다. 이러한 재검토와 평가를 통하여 차기 종합계획에 합리적으로 반영해야 할 것이다. 또한 어떤 요인으로 인해 계획 달성도가 낮아졌는지를 파악하는 진척도 평가를

시행하여 차기 계획에 합리적으로 반영하는 것도 바람직하다고 판단된다. 그러다 보면 제5차 국토종합계획의 비전과 전략, 정책과제, 목표와 지표가 잘 설정될 수 있을 것으로 본다.

【인용문헌】

- 국토교통부. 2013. 국토관리의 지속가능성 평가제도 발전방안 연구. 2013.5 과천: 국토교통부
- 국토교통부·국토연구원. 2014. 2014년도 국토계획평가제도 설명.
- 국토해양부. 2011. 국토계획평가 시행방안 연구. 과천: 국토해양부
- 권영섭·김선희·하수정·정우성·한지우. 2015. 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 연구. 안양 : 국토연구원.
- 길준규. 2016. “독일의 공간정비계획과 공간모니터링제도”. 국토연구원 전문가특강원고
- 김상빈. 2016a. “독일 국토계획 실효성과 평가에서 몇 가지 논점”. 국토연구원 전문가특강원고
- 김상빈. 2016b. “독일 공간정비계획의 실체: 법과 계획을 중심으로”. 미발간원고
- 문정호 외. 2007. 국토종합계획 실천계획 평가체계 정립방안 연구. 과천: 건설교통부
- 민성희·김선희·남기찬·박종순·박정호. 2014. 지속가능한 국토계획 수립지원을 위한 기법개발 및 활용방안 연구. 안양 : 국토연구원
- 배준구. 2015. 프랑스 사례에 비추어 본 국토종합계획의 발전방안 연구. 미발간원고
- 배준구. 2016. “프랑스 국토계획과 지역계획의 평가”. 미발간원고
- 안영진. 2015. 10. 독일의 국토계획과 관련 계획 및 법. 미발간원고.
- 양재섭 외. 2015. 서울 도시기본계획 모니터링 운영방안 연구. 서울: 서울연구원
- 양지청·윤혜철·양진홍. 2002. 국토계획 평가체계 구축방안 연구. 안양: 국토연구원
- 이동우. 2016. “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”. 미발간원고
- 이용우·민성희 외. 2013. 국토관리의 지속가능성 평가제도 발전방안 연구. 안양: 국토연구원
- 이원희 외. 2010. 중기지방재정계획 실효성 제고 방안, (사)한국지방재정학회.

이주일. 2016. “일본 국토계획 평가제도와 모니터링”. 미발간원고

「국토기본법」(법률 제12738호, 공포일 2014. 6. 3, 시행일 2015. 6. 4.)

「국토기본법 시행령」(대통령령 제26922호, 공포일 2016. 1. 22, 시행일 2016. 1. 25.)

「서울특별시 도시계획 조례」 제6325호(공포일·시행일 2016. 9. 29.)

「정부업무평가 기본법」(법률 제14118호, 공포일 2016. 3. 29, 시행일 2016. 3. 29.)

国土総合開発法(昭和二十/五年五月二十/六日法律第二百五号)

<http://www.mlit.go.jp/common/001116810.pdf> 2016. 8. 24

国土形成計画法(昭和二十五年五月二十六日法律第二百五号)

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO205.html> 2016. 8. 24.

社會資本整備重點計画法平成十五年三月三十一日法律第二十号)

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H15/H15HO020.html> 2016. 8. 24.

行政機関が行う政策の評価に関する法律(平成十三年六月二十九日法律第八十六号)

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H13/H13HO086.html> 2016. 8. 24.

国土交通省. 2008. 「国土形成計画(全国計画)」

国土交通省. 2013. 国土形成計画: 2012년 政策評價書

国土交通省. 2015. 「平成24年度政策レビュー結果(評價書): 国土形成計画(全国計画)」

国土交通省国土政策局. 2015.3. 「国土形成計画(全国計画)のモニタリングに関する調査分析業務報告書」

国土交通省. 2015.11. 「平成27年度政策評価レポート(国土交通省政策評価年次報告書)」

国土交通省. 2015. 「社會資本整備重點計劃」

国土交通省. 2016. 「平成28年度 国土交通省 事後評価 実施計画」

日本 總務省 行政評價局 2015. 政策評價 Q&A.

Abeles, M. 1999. Pour une exploration des sémantiques institutionnelles. In *Ethnologie Française*, Les mots des institutions, Tome XXIX, Vol. 4, octobre – décembre, 501 – 512.

Baer, William C. 1997. General Plan Evaluation Criteria: An Approach to Making

- Better Plans. *Journal of the American Planning Association* 63 (3): 329-344.
- BBR. 2006. Raumordnungsbericht 2005. S. 93(연방공간정보보고서)
- Bertrand F. & Larrue C. 2004. Integration of the sustainable development evaluation process in regional planning: promises and problems in the case of France. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*. Vol. 6, No. 4. 1-21.
- DFES. 2005. "Evaluation and Appraisal Guidance". UK: Department for education and skills. Retrieved from
(<http://www.education.gov.uk/rsgateway/DB/STA/t000999/eco01-2005.pdf>)
2016. 8.20
- FASID. 2005. "The Users Guide to L-E-A-D Log-frame Evaluation Application Design – A New Approach for Policy and Program Evaluation". Foundation for Advanced Studies on International Development.
- Glasson, John & Tim Marshall. 2007. *Regional Planning*. London and New York: Routledge.
- Jacoby, Christan(Hrsg). 2009. *Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung*, ARL.
- Lamarque D. 2004. *L'évaluation des politiques publiques locales*. Paris: L.G.D.J.
- Nord-Pas-de-Calais 레지옹의회, DPE, 2001.
- OECD. 2006. 정책결정과정의 시민참여 어떻게 평가할 것인가?: 평가지표 및 기법, 활용방안을 중심으로. 서울: OECD 정부혁신아시아센터.
- Polverai, L. and J. Bachtler. 2004. "Assessing the Evidence : The Evaluation of Regional Policy in Europe", *European Policy Research Paper*, Number 56, University of Strathclyde.
- Trón, Z. 2009. "Evaluation Methods of European Regional Policy and Reasons for Different Outcomes", *The Romanian Economic Journal*, Number 32, 149-185
- Waldner, L.S. 2004. "Planning To Perform: Evaluation Models For City Planners", *Berkeley Planning Journal*, 17, 1-28
- Weiland, Ulrike und Richter, Mattias, 2008, *Monitoring und Evaluation der*

Stadtentwicklung, Conturec 3, S. 6

LOADT 1995.2.4

Raumordnungsgesetz(ROG). <https://dejure.org/gesetze/ROG> 2016. 8.20.

Voynet Act 1999.6.25

【관련문헌】

강문수. 2013. 도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선방안 연구. 세종 : 한국법제연구원
경희대산학협력단. 2015.6. 전략환경영향평가 제도개선을 위한 연구. 서울: 경희대
국토교통부. 2015. 제4차 국토종합계획 수정계획 재검토 정책연구. 세종: 국토교통부
권영섭·하수정·민성희. 2012. 국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적 추진방안. 안양 : 국토연구
구원.

권영한·오진관·안소은. 2014. 정책계획 전략환경영향평가를 위한 지표개발.

세종 : 환경정책·평가연구원

김호정. 2011. 도로사업 사후평가제도의 효율적 활용방안. 안양 : 국토연구원

김희곤. 2011. “국토계획법제에 대한 평가”. 「한국토지공법학회」, Vol.52, pp.23-69

노정현. 2001. “국토종합계획의 평가와 환류기능 강화방안 연구”. 건설교통부. 2001. 「국토기
본법 제정을 위한 기초연구」 자료집. pp85-161

문채. 2004. “국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 대한 연구”. 「국토계획」,
39(5), pp.39-52

변필성. 2013. 낙후지역 개발사업의 추진실태 및 실효성 제고방안. 안양: 국토연구원

서태성. 2014. 대규모 개발사업 계획의 실효성 강화방안 연구. 안양 : 국토연구원

서창원·김형준·이홍영·박성제·김원희·조남건. 1985. 제2차국토종합개발계획의 추진실적평
가(II) : 국토계획편. 서울 : 국토개발연구원

송영일. 2000. 전략환경평가 기법개발 및 중점평가 도입방안에 관한 연구.

세종 : 한국환경정책·평가연구원

양승함. 2006. 지방자치단체 평가모니터링 및 실효성 제고방안. 서울: 연세대학교

양지청. 1999. 「국토계획 추진체계의 개선방안」. 안양 : 국토연구원.

- 윤순진, 2004. “환경갈등의 예방완화해소를 위한 환경영향평가제도 개선방안 - 시민참여적 사회영향평가의 제도화를 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」, 15(1), pp.283-311.
- 이순자·장은교, 2008. 국토관리의 지속가능성 측정·평가 연구. 안양 : 국토연구원
- 이용우, 2011. “국토계획 평가제도의 도입에 따른 실천 과제”. 「국토연구」, Vol.357, pp.12-20.
- 이용우·이지원, 2012. “지속가능한 국토계획 수립을 위한 네덜란드의 전략환경평가 사례와 시사점”. 「국토정책」, Vol.379
- 이창우, 1999. “국토종합개발계획의 평가 및 제언(상,하)”. 「국토」. Vol.206, pp.44-50
- 한국환경정책·평가연구원, 2011. 공간환경계획에 기반한 광역계획의 전략환경평가 방안. 서울 : 환경정책·평가연구원
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung(Hrsg.). 2006. Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Diez, M.A. 2002. "Evaluating New Regional Policies : Reviewing the Theory and Practice". Evaluation. vol.8. no.3. pp. 285-305.
- European Commission, 2014. Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Bruxelles: European Commission.
- Laurian, Lucie. et. al. 2010. “Evaluating the outcomes of plans: theory, practice, and methodology”, Environment and Planning B: Planning and Design. 2010, v.37, pp.740-757.
- Trochim, W. 2000. Introduction to Evaluation. Retrieved from <http://trochim.human.cornell.edu/kb/intreval.htm>. 2016.5.30
- Umweltbundesamt, 2010, Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung. Forschungsvorhaben FKZ 206 13 100., S.2
- UNDP. 2009. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. New York: UNDP.
- UNHabitat. 2015. International Guidelines on Urban and Territorial Planning. Nairobi: UN·Habitat.
- World Bank. Planning, Monitoring, and Evaluation: Methods and Tools for Poverty

and Inequality Reduction Programs. Washington, D.C. : The World Bank.

〈인터넷 사이트〉

<http://www.ffh-gebiete.info>. 2016.8.20

<http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keikaku/1/shiryo3-2.pdf>. 2016.8.20

<http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallarten-abfallstroeme/siedlungsabfaelle>

<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/monitoring/system/index.html> 2016. 8. 20

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/raumordnungsprognose_node.html. 2016. 8. 20

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/ueberRaumbeobachtung_node.html 2016. 8. 20

<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/Visualisierung/GeoWebdienste/Geowebdienste.html?nn=445204>. 2016. 8. 20

<http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/umweltpruefungen-uvpsup/kurzinfo/> 2016. 8. 20

http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltpruefungen/sup_leitfaden_kurz_bf.pdf 2016. 8. 20.

https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?id=3938. 2016. 9.30



SUMMARY

A Study on the Evaluation System for Improving the Effectiveness of the National Territorial Plans of Korea

Kwon Young Sub, Kim Sunhee, Son Eunyoung

This research has its purpose on analyzing the present state and operational issues of the Evaluation of the National Territorial Plan (hereinafter referred to as ENTP) in the Framework Act on the National Land and on exploring ways for ENTP to contribute to the effectiveness of the National Territorial Plan. For this research, evaluation articles from law and its implementing ordinances are listed. Analysis on the progress status, in-depth interviews with experts, expert surveys are conducted. And abroad case studies from Japan, Germany, and France are adopted.

During the in-depth interviews with experts related to national territorial plans, opinions and ideas are exchanged through expert group interviews, one on one interview, advisory council, documentary consultation, expert lecture and etc. to draw and summarize issues and problems in terms of ENTP. To overcome the potential limitation of in-depth interviews and also to deduce additional ideas, 500 people from the academic, research, official, engineering organization were invited to the expert survey where 101 valid responses were used for this research.

Several issues from literature reviews, related laws and ordinance reviews, in-depth interviews, and expert surveys are listed as follows: In relation to the evaluation on the national territory management, there are several schemes such

as sustainability evaluation, execution evaluation, reassessment and modification of the Comprehensive National Territorial Plan, and evaluation of the plan itself in the current Framework Act of the National Land. As these individual schemes are managed separately, the efficiency of the national territorial plan is not guaranteed. Substantiality evaluation of the national territory management does not mandatorily require assessment and evaluation and thus it is not monitored adequately.

Also its index appears to have relatively low actuality and low utilization. In regard to the execution evaluation, the scheme is there for the government branches' self-regulating tool but its existence is less known for even experts. Moreover, its performance indicators are limited to budget execution which reveals insufficient management on evaluations. Consequentially the performance evaluation of the Comprehensive National Territorial Plan which is based on the execution evaluation shows gaps in its validity. The Comprehensive National Territorial Plan is planned for regular general reviews every 5 years and even for modification when necessary. But inadequate performance management leads to inadequate regular reviews.

The current evaluation schemes on territorial plans are more close to simple opinion or proposals rather than evaluation. Besides contents of evaluation is more around preliminary reviews and qualitative opinions with lower reliability and effectiveness. From evaluation system point of view, only preliminary reviews are made and neither mid nor post reviews follows. There is no way to understand the outcome during the mid-term or post term period. From evaluation contents point of view, mid/long term evaluation should be focused. On the other hand, short term business plans are reviewed and even 9 plans are duplicated with the Strategic Environmental Assessment. This duplication consistently exists in the evaluation foundation as well.

In terms of consistency reviews with the National Territorial Plans, mismatches are found in the design periods and term cycles. The Comprehensive National Territorial Plans is originally built under 20 years' span but when it reached the 4th planning, the term reduced to 15 years, and eventually down to 10 years. Eventually

this change results in misalignment with the sub alternate provincial urban general planning. Criticisms are raised against limited number of indicators and guidelines suggested from the Comprehensive National Territorial Plan. If not otherwise reinforced, evaluation schemes would lose effectiveness.

Provincial planning is established by governor and it is based on local authority right to buy schemes. The sheer act of central government' review on the provincial planning violates local authority. Moreover when the reviews are conducted by qualitative methods, criticism on the lack of objectivity naturally builds up. Information sharing and follow ups are inadequate as well. The initiatives of the working level officials are often diminished when they don't have access to the evaluation outcomes and when they are simply notified. Hortatory notification with self-evaluation and opinion suggestion is often considered to be empty. All these raised issues collectively imply institutional improvement. 75% of experts responded that improved evaluation would lead to the enhanced efficiency.

In this research the following 16 points are identified to improve National Territorial Plan through improved evaluation system.

First, it is needed to make the evaluation on the sustainability of the National Territorial management compulsory and better utilized.

Second, there is a need to better utilize the strategic target monitoring, national consciousness survey, progress monitoring, and etc. for the reinforcement of the current execution plans and evaluation schemes.

Third, it is essential to substantially conduct reviews and modification of the Comprehensive National Territorial Plan so that the results are better reflected in the planning establishment for the next term and, by extension, in the budget requirements, system reforms, and new policy developments.

Fourth, as the current ENTP is at the phase of preliminary reviews there are strong needs to tighten up mid/long term monitoring and evaluations.

Fifth, it is needed to exclude business oriented development plans from the ENTP category and to make the targeted plans of ENTP clearly specified and differentiated.

Sixth, to better coordinate and align central and sub alternate plans, it is advised

to develop additional 5 year rolling strategic plans under the umbrella of the 20 year long term comprehensive plan.

Seventh, it is advised to develop information bank that is closely connected with the sustainability indicators to provide real time information on national territorial issues which is accessible by system when needed by the parties in the national territorial plans, and even by the people.

Eighth, to prevent any possible local authority violation issues it is needed to engage provincial researchers and institutional researchers when reviewing local provincial plans and department plans, respectively.

Ninth, to enhance the effectiveness of ENTP it is advised to exchange and disclose the evaluation results and to develop the follow ups such as reward and punishment system.

Tenth, as the current ENTP center's hortatory characteristics limit its influence, it is needed to fully equip binding forces and legal, financial supports for ENTP center.

Eleventh, it is important to develop quantitative evaluations and quantitative, scientific information system so that the information is better accumulated and utilized for future subsequent national territorial prospects.

Twelfth, it is needed to adopt meaningful indicators and modified systems for the ENTP to better align the evaluation outcomes to the plan execution phases.

Thirteenth, several schemes such as sustainability evaluation, execution evaluation, reassessments and modifications of the Comprehensive National Territorial Plan are needed to systematically work together and integrated to better perform.

Fourteenth, system improvement from the aspect of law, policy, leadership, input, progress, and output is needed for the enhanced effectiveness.

Fifteenth, as National Territorial Plan encompasses 28 sub alternate institutional plans, it is advised to engage all the concerned parties by developing collaborative execution system.

Sixteenth, for the ENTP's effectiveness, evaluation improvements are better to start from the Comprehensive National Territorial Plan and then cascade down to

expanded sub alternate levels.

In this research, modification of Framework Act on the National Land and revised ENTP are proposed to fulfill the above listed changes. Improvement on the current ENTP in the Framework Act on the National Land proposes embracement of mid-term monitoring and post term evaluation which has its advantage on relatively easy law revision. On the other hand effectiveness falls short of new legislation launch due to its passive restructuring. Meanwhile new legislation launch in relation to the ENTP means its independence from the Framework Act on the National Land. The merits include quantitative management for monitoring and post evaluations. On the other hand, new legislation launch itself has tough outlook due to the interest conflicts amongst the relevant authorities and concerned parties.

부록

APPENDIX

표 1 제4차 사회자본정비중점계획에서의 목표-지표체계

중점목표	정책패키지	주요 지표(KPI) (일부 예시)
사회자본의 전략적 유관성 관리 및 갱신	1-1. Maintenance Cycle의 구축을 통한 안전·안심 확보와 총비용 감축·평준화의 양립	- 시설별 장수명화계획 책정율 (교량) 0%('14)→100%('20) (터널) 0%('14)→100%('20) (국가하천) 88%('14)→100%('20)
	1-2. Maintenance기술 향상과 산업경쟁력 강화	현장실증을 통하여 평가된 신기술수: 70건('14)→200건('18)
2. 재해의 특성과 지역의 취약성에 따른 재해 리스크 저감	2-1. 거대지진·해일 및 대규모 분화에 대한 리스크 저감	- 지진 위험 밀집시가지 면적: 4,547ha('14)→거의 해소('20) - 시가지 간선도로 무전주화율: 16%('14)→20%('20)
	2-2. 기상재해에 대한 리스크 저감	- 인구·자산집적지구 내 도시침수대책 달성율 (국가하천) 71%('14)→76%('20) (현하천) 55%('14)→60%('20) (하수도) 56%('14)→62%('20)
	2-3. 위기관리대책 강화	TEC-FORCE(긴급재해대책파견대) 연계훈련 실시 도도부현수: 17개('14)→47개('20)
	2-4. 육·해·공 교통안전 확보	- 신호기 개량 등을 통한 사상사고 억지건수: '20년까지 연간 27,000건 - 흡도어 정비역수: 583개('14)→800개('20)
3. 인구감소·고령화에 대응한 지속 가능한 지역 사회 형성	3-1. 지역생활서비스 유지·향상을 위한 컴팩트시티 형성	- 입지적정화계획 수립 시정촌수: 0개('14)→150개('20) - 대중교통 편리지역 거주인구 비중: (3대도시권) 90.5%('14)→90.8%('20) (지방도시권) 38.6%('14)→41.6%('20)
	3-2. 안심하고 생활·이동할 수 있는 공간 확보	- 공공시설의 배리어프리화율: (특정도로) 83%('13)→100%('20) (도시공원 도로·광장) 49%('13)→60%('20) (도시공원 주차장) 44%('13)→60%('20) (도시공원 변소) 34%('13)→45%('20)
	3-3. 아름다운 경관, 양호한 환경 형성과 건전한 물순환 유지 또는 회복	- 경관계획 수립 시정촌수: 458개('14)→700개('20) - 도시지역 내 물·녹지 공간 확보량: 12.8㎡/인('12)→14.1㎡/인('20) - 오수처리율(인구 기준): 89%('13)→96%('20)
	3-4. 지구온난화대책 추진	- 도시녹화를 통한 온실가스 흡수량: 111만t-CO2/년('13)→119만t-CO2/년('20) - 하수오니 에너지화율: 15%('13)→30%('20)
4. 민간투자 유발을 통한 경제성장 기반 강화	4-1. 대도시권 국제경쟁력 강화	3대도시권 순환도로정비율: 68%('14)→80%('20) - 수도권공항의 국제선 취항도시수: 88('13)→아시아 주요도시 수준('20)
	4-2. 지방권의 산업·관광투자 유발	- 도로에 의한 도시 간 속달성 확보율: 49%('14)→55%('20) - 크루즈선 입국 외국인여객수: 41.6만인('14)→100만인('20)
	4-3. 인프라 시스템 해외수출	건설업 해외수주: 1조엔('14)→2조엔('20)

자료: 이동우, “국토계획의 실효성 제고를 위한 일본의 제도개선 사례와 시사점”, 2016 미발간 원고, p. 22.

부표 2 국토종합계획과 타 계획 간 계획기간의 부정합성

국토종합계획		제1차 1972~1981	제2차 1982~1991	제3차 1992~2000	제4차 2000~2020	제4차 수정 2006~2020	제4차 재수정 2011~2020
경제·환경계획	국가재정운용계획					2008~2012	2014~2018
	국가환경종합계획		제1차 1986~1995	제2차 1996~2005		제3차 2006~2015	제4차 2016~2035
	국가균형발전5개년계획 지역발전5개년계획				제1차 2003~2007	제2차 2008~2013	제3차 2013~2017
공간계획	수도권정비기본계획		제1차 1984~1996	제2차 1997~2011		제3차 2006~2020	
	광역도시계획					광주권 2004~2020 대전권 2005~2020	
	해안권및내륙권 발전종합계획					2011~2020	
기간시설계획	국가기간교통망계획			제1차 수정 2000~2019	제2차 수정 2001~2020		
	국가철도망구축계획					제1차 2006~2015	제2차 2011~2020 제3차 2016~2025
	항공정책기본계획					제1차 2010~2014	제2차 2015~2019
	항만기본계획			제1차 1995		제2차 2006~2011	3차 2011~2020
부분별계획	수자원장기종합계획					제1차 2006~2020	2차 수정 2011~2020
	산촌진흥기본계획					2008~2017	
	연안정비기본계획					2010~2019	
	관광개발기본계획			제1차 1992~2001	제2차 2002~2011		3차 2012~2021

부표 3 국토계획의 수립기간 및 계획권역

유형	대상계획	수립기간	계획권역
종합 및 지역계획 (6개)	도종합계획	20년 (5년마다수정)	도
	도시·군 기본계획	20년(5년마다수정)	특별시, 광역시, 시, 군(광역시 내 군 제외)
	광역도시계획	20년(5년마다수정)	광역권
	수도권정비계획	20년(5년마다수정)	수도권
	해안권및내륙권발전종합계획	10년(5년마다수정)	초광역개발권역(동·서·남해안 권 및 내륙권)
	광역개발사업계획	국토교통부장관지정고시	광역개발권
기간시설 계획 (8개)	국가기간교통망계획	20년(필요시수정)	전국(공항, 항만, 물류 등 국가 기간교통물류시설)
	도로정비기본계획	10년(5년마다수정)	전국
	국가철도망구축계획	10년(5년마다수정)	전국
	항공정책기본계획	5년	전국
	공항개발증장기종합계획	5년(필요시수정)	전국(기존 공항과 신공항 등)
	항만기본계획	10년(5년마다수정)	전국 28개무역항
	마리나항만기본계획	10년(5년마다수정)	수도권,충청권,전북권,서남권, 전남권,경남권,부산권,경북권 강원권,제주권
부문별 계획 (15개)	대도시권광역교통기본계획	20년(5년마다수정)	수도권,부산·울산권, 대구권,광주권,대전권
	국가물류기본계획	20년(5년마다수정)	전국
	물류시설개발종합계획	20년(5년마다수정)	전국
	수자원장기종합계획	20년(5년마다수정)	전국
	댐건설장기계획	10년(5년마다수정)	전국(시도별·권역별 계획내용포함)
	유역종합치수계획	10년(5년마다수정)	한강,낙동강,금강 등 12개 대하천유역
	지하수관리기본계획	10년(5년마다수정)	전국
	주택종합계획	매년	전국
	농어촌정비종합계획	10년	광역권
	산림기본계획	10년(5년마다수정)	전국산림(국·공·사유림 포함)
	산촌진흥기본계획	10년	산촌 및 산촌진흥지역
	산림문화·휴양기본계획	10년(5년마다수정)	전국산림(국·공·사유림포함)
	연안통합관리계획	10년(5년마다수정)	전국
	연안정비기본계획	10년(5년마다수정)	전국
	해양환경종합계획	20년(5년마다수정)	해역·수역·구역 및 선박·해양 시설과해안육역
	관광개발기본계획	10년(5년마다수정)	전국

자료: 민성희 외, 지속가능한 국토계획 수립자원을 위한 기법개발 및 활용방안 연구. 2014. 국토연구원.

기본 16-17

국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안 연구

지 은 이 권영섭, 김선희, 손은영, 배준구, 이주일, 이동우

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2016년 12월 26일

발 행 2016년 12월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

가 격 7,000원

ISBN 979-11-5898-143-3

한국연구재단 연구분야 분류코드 B171501

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2016, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체와 한국출판인회의에서 제공한 Kopub돋움체가 적용되어 있습니다.

국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안 연구



- 제1장 서론
- 제2장 국토계획 평가 관련개념 및 평가제도의 역할
- 제3장 주요 선진국 사례 및 시사점
- 제4장 국토계획 평가 관련제도와 운영상의 문제점
- 제5장 국토계획 평가제도 개선 및 실효성 제고방안
- 제6장 국토계획 평가 관련 법·제도 개선방안
- 제7장 결론 및 향후 과제



14067 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화, 031.380.0114 팩스, 031.380.0470



국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안 연구



- 제1장 서론
- 제2장 국토계획 평가 관련개념 및 평가제도의 역할
- 제3장 주요 선진국 사례 및 시사점
- 제4장 국토계획 평가 관련제도와 운영상의 문제점
- 제5장 국토계획 평가제도 개선 및 실효성 제고방안
- 제6장 국토계획 평가 관련 법·제도 개선방안
- 제7장 결론 및 향후 과제



14067 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화, 031.380.0114 팩스, 031.380.0470

